

Descentralização e Reforma do Estado

- estudo sobre o nível adequado à descentralização
administrativa e financeira em Portugal

António Edmundo Freire Ribeiro

Orientador: Professor Doutor Manuel Meirinho Martins

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
Em Ciência Política

Lisboa
2018

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

ÍNDICE GERAL

Índice de Figuras.....	III
Índice de Tabelas.....	III
Agradecimentos.....	IV
Dedicatória	V
Abreviaturas	VI
Resumo	VII
Abstract	VIII
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	1
1. Introdução	1
2. Enquadramento metodológico.....	3
2.1. Justificação	3
2.2. Objeto de estudo e seu enquadramento	7
2.3. Pergunta de partida.....	12
2.4. Objetivos	14
2.5. Conceitos operacionais	14
2.6. Natureza do estudo e técnicas de recolha de dados	14
CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E LEI-QUADRO DA DESCENTRALIZAÇÃO ..	16
1. A Descentralização como fenómeno central das relações de Poder	16
2. O tema na literatura.....	19
3. A descentralização enquanto reestruturação da autoridade	25
4. Descentralização <i>versus</i> desconcentração.....	29
5. A modernização administrativa e a acessibilidade aos serviços	31
6. A Descentralização por delegação de competências.....	34
7. A Descentralização por transferência de competências.....	35
8. A monitorização e avaliação da descentralização – equívocos metodológicos.....	36
CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA <i>VERSUS</i> DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA	40

1. A repartição de recursos entre os níveis de Administração.....	40
2. Da situação financeira das autarquias locais	44
3. Da administração e cobrança das receitas próprias	50
4. A recetividade das novas competências e o “envelope” financeiro	52
5. A nova lei das finanças locais	53
CAPÍTULO IV - A ESCALA ÓTIMA PARA OPERAR A DESCENTRALIZAÇÃO	56
1. Enquadramento.....	56
2. As Freguesias	60
3. Os Municípios.....	64
4. As Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais.....	66
5. A figura da “delegação legal” introduzida em 2013.....	70
6. Nível subnacional adequado à descentralização	72
7. Subsídios para a monitorização e avaliação do processo de descentralização	75
CONCLUSÕES	78
PISTAS PARA UMA INVESTIGAÇÃO FUTURA	85
Bibliografia de referência	87
Documentos oficiais	90
Legislação consultada	91
Outra documentação consultada:	91
ANEXOS.....	92
Anexo 1. Acordo entre PS e PSD para a descentralização	93
Anexo 2. Lei-quadro da descentralização	95
Anexo 3. Comissão independente para a descentralização.....	106
Anexo 4. Competências das juntas de freguesia do concelho de Lisboa.....	108
Anexo 5. Devolução municipal de IRS aos cidadãos – 2018.....	110
Anexo 6. Despesa com os governos subnacionais	111
Anexo 7. Peso da despesa subnacional na despesa pública nacional e da receita tributária subnacional na receita tributária pública (2016) - OCDE	112
Anexo 8. Mapa das transferências para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.....	113
Anexo 9. Relatório do Orçamento do Estado para 2019	114
Anexo 10. Comunicado da Presidência da República	115

Índice de Figuras

FIGURA 1. ISDR POR NUT III OU ENTIDADE INTERMUNICIPAL	4
FIGURA 2. COESÃO TERRITORIAL DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS	6
FIGURA 3. TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O SUBSETOR LOCAL	21
FIGURA 4. ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE AO NÍVEL DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS	26
FIGURA 5. PRINCIPAIS OBJETIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO – QUADRO LEGAL DE 2013	28
FIGURA 6. SISTEMA ECONÓMICO DO MODELO TERRITORIAL	32
FIGURA 7. DISTRIBUIÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	34
FIGURA 8. EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO OE PARA OS MUNICÍPIOS	41
FIGURA 9. DESPESA SUBNACIONAL EM % DA DESPESA CONSOLIDADA DAS ADMINISTRAÇÕES	43
FIGURA 10. MAPA COMPARATIVO DA DESPESA SUBNACIONAL POR FUNÇÕES NA OCDE	44
FIGURA 11. EVOLUÇÃO DAS DIFERENTES COMPONENTES DAS RECEITAS MUNICIPAIS DESDE 2006	45
FIGURA 12. EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	46
FIGURA 13. EVOLUÇÃO DA DEVOLUÇÃO FISCAL (ATÉ 5% DO IRS)	46
FIGURA 14. TOTAL DE RECEITAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS	50
FIGURA 15. LIMITES E POPULAÇÃO DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS	58
FIGURA 16. MAPA COM DIVISÃO ADMINISTRATIVA – 308 MUNICÍPIOS	64
FIGURA 17. INSTRUMENTO DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS	77

Índice de Tabelas

TABELA 1. RESULTADO DA EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL RELATIVO AO PODER LOCAL	8
TABELA 2. MODALIDADES DE TRANSFERÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS NA LEI N.º 159/99	9
TABELA 3. SÍNTESE DOS MARCOS DA DESCENTRALIZAÇÃO	12
TABELA 4. DÍVIDA BRUTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	27
TABELA 5. SÍNTESE DOS CONCEITOS	36
TABELA 6. PRINCÍPIOS E GARANTIAS DECORRENTES DA LEI-QUADRO DA DESCENTRALIZAÇÃO	37
TABELA 7. TRANSFERÊNCIAS DO OE PARA OS MUNICÍPIOS (EM EUROS)	41
TABELA 8. NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PESO DAS TRANSFERÊNCIAS DO OE NAS SUAS RECEITAS	42
TABELA 9. TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA AS FREGUESIAS	42
TABELA 10. MUNICÍPIOS E TAXAS DE IMI PRATICADAS	47
TABELA 11. MUNICÍPIOS QUE LANÇAM DERRAMA SOBRE IRC	48
TABELA 12. BENEFÍCIOS E DESVANTAGENS DO AUMENTO DA RECEITA PRÓPRIA DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS	49
TABELA 13. EFEITOS DO REFORÇO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS	55
TABELA 14. NÚMERO DE HABITANTES POR MUNICÍPIOS	65
TABELA 15. DOMÍNIOS COM COMPETÊNCIAS DESCENTRALIZADAS E ENTIDADES RECETORAS	74

Agradecimentos

Esta dissertação deve-se, essencialmente, ao incentivo do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa para aprofundar conhecimentos de ordem prática, de modo a melhor formar os alunos das disciplinas de Administração Autárquica e de Governo e Administração Local, das licenciaturas em Administração Pública e Administração Pública e Políticas do Território.

Ministrar conhecimento pressupõe estudo crítico da doutrina e dos temas, revisão aturada da bibliografia, impondo ao docente investigação sistemática, de modo a que possa apresentar diversos modelos de análise fundados, neste caso, na matriz científica da Ciência Política, com aplicação às áreas da Administração e Políticas Públicas.

Agradeço ao Professor Doutor Manuel Meirinho Martins, meu orientador, pela sua disponibilidade para esclarecer dúvidas, pelo incentivo, pela orientação científica e pela confiança depositada. E o momento em que o fez, foi especialmente exigente para ele, porquanto ao presidir à Escola, com um plano estratégico para desenvolver e afirmar, conseguiu, ainda assim, emprestar o seu tempo a este trabalho, o que penhoradamente muito se agradece.

Agradeço aos docentes do ISCSP, especialmente aos Professores de Administração Pública e de Administração Pública e Políticas do Território, por terem sempre as portas dos gabinetes e do conhecimento abertas para as minhas dúvidas e para a discussão. Essa disponibilidade está sempre presente no ISCSP, onde, com facilidade, os docentes se encontram com alunos e orientandos para esclarecimento de dúvidas e salutar investigação. Esse é o ambiente que alguém meramente convidado para um período de lecionação sente ao integrar-se na Escola. O meu muito obrigado a todos.

Dedicatória

À mãe Lurdes, à Ângela, à Mariana e ao Duarte

Abreviaturas

AC – Administração Central
AR – Assembleia da República
AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AM – Área Metropolitana
ANAFRE – Associação Nacional das Freguesias
ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDS – Centro Democrático Social
CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local
CFP – Conselho de Finanças Públicas
CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
CID – Comissão Independente para a Descentralização
CIM – Comunidade Intermunicipal
CR – Conselho das Regiões
CRP – Constituição da República Portuguesa
DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO – Direção-Geral do Orçamento
DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DLEO – Decreto-Lei de Execução Orçamental
FAM – Fundo de Apoio Municipal
FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFD - Fundo de Financiamento da Descentralização
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSM – Fundo social Municipal
IMI – Imposto Municipais sobre Imóveis
IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE – Instituto Nacional de Estatística
IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO – Lei de Enquadramento Orçamental
LFL - Lei das Finanças Locais (ou RFALEI)
LOE – Lei do Orçamento de Estado
LQD – Lei-quadro para a Descentralização
MAI – Ministério da Administração Interna
NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PCP – Partido Comunista Português
PORTDATA – Base de Dados de Portugal Contemporâneo
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (ou LFL)
RGTALEI – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJALEI – Regime Jurídico das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
SNCAP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UE – União Europeia

Resumo

Nesta investigação estudamos o processo de descentralização administrativa e financeira, com ênfase na escala subnacional adequada para a obtenção dos melhores resultados, propondo um modelo de acompanhamento. A autonomia local é hoje um processo indissociável do exercício do poder político-administrativo de nível subnacional e vem-se paulatinamente reforçando.

Os pilares dessa autonomia resultam: i) da legitimidade eletiva dos governantes; ii) da afirmação de um significativo e crescente conjunto de atribuições e de competências, iii) de um quadro de tutela e responsabilização da conformidade legal, e iv) do sucessivo reforço dos recursos e dos meios financeiros que garantam a prossecução daquelas atribuições.

Discute-se a escala ótima para aprofundar com economicidade, eficácia, eficiência e ética, a transferência de novos poderes funcionais de órgãos da administração central para outros órgãos de entidades subnacionais. Debate-se também o nível de descentralização financeira apropriado para os poderes transferidos e a transferir, e as melhores práticas para uma monitorização e avaliação desse processo complexo.

O tema assume um crescente interesse na Academia, a que acresce o facto de ser, simultaneamente, matéria presente na agenda política, tendo sido publicada recentemente a respetiva Lei-quadro para a Descentralização.

Estamos convictos de que a Academia deve intervir, escrutinar e acompanhar a discussão e sugerir vetores de atuação para que se operacionalize uma descentralização em cumprimento da Lei Fundamental e da Carta Europeia da Autonomia Local, e que contribua para o aumento da competitividade nacional e de um novo compromisso que garanta elevados padrões de escrutínio, participação e de governança.

Palavras Chave: descentralização, descentralização financeira, escala ótima, intermunicipalismo, monitorização, avaliação.

Abstract

In this research we study the process of administrative and financial decentralization, with emphasis to the subnational scale adequate to obtain the best results, proposing a follow-up model. Local autonomy is today an inseparable concept of the exercise of political-administrative power at the subnational level and is gradually reinforcing. The pillars of this autonomy result from: i) the legitimacy of the rulers; ii) the affirmation of an already significant and growing set of attributions and competences; iii) of a framework of protection and accountability of legal compliance, and iv) of the successive reinforcement of resources and of the financial means that guarantee the pursuit of those attributions.

The optimum scale is being studied in order to deepen with, effectiveness, efficiency and ethics the transfer of new functional powers from central government officials to other organs of subnational entities. It also discusses the appropriate level of financial decentralization for the powers to be transferred, and the best practices for monitoring and evaluating this complex process.

The theme is of growing interest in the Academy, in addition to the fact that it is at the same time a matter on the political agenda and the recently published Framework Law on Decentralization has recently been published.

We are convinced that the Academy should intervene, scrutinize and follow up the discussion and suggest vectors of action to implement a decentralization in compliance with the Basic Law and the European Charter of Local Self-Government and that contributes to the increase of national competitiveness and a new high standards of scrutiny, participation and governance.

Keywords: decentralization, financial decentralization, optimal scale, intermunicipalism, monitoring, evaluation.

DESCENTRALIZAÇÃO:

«Reestruturação da autoridade de forma a permitir a existência de um sistema de corresponsabilização entre instituições de governação aos níveis central, regional e local, de acordo com o princípio da subsidiariedade, aumentando dessa forma a qualidade e eficácia globais do sistema de governança, através do aumento da autoridade e capacidade dos níveis subnacionais».

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*, 1997.

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

«As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa».

Constituição da República Portuguesa, art.º 237.º.

1. Introdução

O tema da descentralização administrativa em Portugal assume hoje uma importância renovada. Está na agenda política, encontrando-se o debate presente nos meios políticos, na sociedade e, necessariamente, também na Academia. Com a recente publicação da Lei-quadro da Descentralização¹, deu-se um passo importante para o reforço das competências da administração local.

A academia e os centros de investigação devem intervir, escrutinar e acompanhar o debate e, eventualmente, sugerir vetores de atuação para que se operacionalize uma descentralização em cumprimento da lei fundamental e em que a generalidade dos agentes se possa rever, com ganhos objetivos para todas as partes e para uma boa administração pública (Amaral, 1988: 41).

A abordagem seguida está focada nas autarquias enquanto entidades que vão receber as competências transferidas de órgãos da administração central. Estudar-se-ão também as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), e a maior ou menor razoabilidade da transferência de competências para este nível de administração local intermunicipal, em função de competências específicas, sobretudo as transversais a várias autarquias ou as que exijam escala superior ao município, por se tratarem de competências que são, objetivamente, melhor exercidas em rede. Acresce que está presentemente em discussão a eleição direta das assembleias metropolitanas – com nova legislação autárquica, descentralizadora, politicamente, já anunciada para breve².

Hoje, as autarquias locais são uma presença incontroversa na oferta de serviços públicos de proximidade. Porventura, vivemos um momento em que se impõe uma reanálise de

¹ Lei n.º 50/2018, de 16/8.

² Também o art.º 42.º da Lei n.º 50/2018, de 16/8, prevê a criação de outras formas de organização territorial autárquica, na esteira do previsto no art.º 236.º, n.º 3 da CRP.

outros modelos de reorganização territorial, surgindo mesmo propostas de reversão da recente organização administrativa que ditou a agregação de Freguesias³.

Refere-se muitas vezes, que a última reorganização do “mapa de freguesias” de 2012/13, foi realizada a “régua e esquadro”, com reduzida cientificidade e com critérios de suporte à decisão pouco objetivos. Não obstante, a reorganização efetuada vai-se afirmando (conta já com seis anos) e não foi revertida. Quaisquer que sejam os critérios para uma eventual futura reorganização, não deixará o resultado de ser mensurável em áreas territoriais das entidades agregadas - ou divididas - e respetivas populações. O resultado será sempre uma determinada população *versus* um território delimitado e isso só se consegue, sejam quais forem os parâmetros de análise: ou agregando e fundindo ou desagregando e fragmentando. No fundo, será sempre a “régua e esquadro”, com as variáveis território e população como determinantes.

O processo descentralizador iniciado em 1976 e continuamente prosseguido, edificou uma administração local mais abrangente no respeitante a atribuições e competências no interesse dos cidadãos. Concomitantemente, elevou-se o grau de independência financeira, assegurando-lhe receitas próprias progressivamente mais significativas e prosseguiu-se a justa repartição dos recursos públicos entre administrações, que paulatinamente se vem reforçando⁴.

Nesta dissertação estudamos, ainda que indiretamente, o posicionamento das autarquias perante o “impulso descentralizador” do atual Governo, também defendido pelo Presidente da República, tendente a descentralizar competências, robustecendo a componente financeira das autarquias, reconhecido que é o nível de centralização que ainda subsiste, quando nos comparamos com outros Estados da União Europeia.

³ O país “demográfico” tem vindo a mudar, acentuando-se a tendência de maior densidade populacional no litoral e de menor presença de população no interior. Esta tendência, para a afirmação do êxodo rural, leva já, pelo menos 6 décadas, estando uma grande parte do país em perda populacional. Os censos de 2021 vão evidenciar muito esta realidade. Há hoje territórios em perda de 10 a 14% da população em cada 10 anos. O país, no seu todo, está presentemente em perda populacional. Por isso a descentralização, surge agora como elemento político a que todos se “agarram” com vista a resolver também este problema nacional.

⁴ “As receitas efetivas do subsector local em 2016 foram 7 318,2 milhões de euros e em 2017 foram 7 734,9 milhões de euros. Já as receitas totais das administrações foram de 78 042,3 milhões de euros e de 81 003, 2 milhões de euros nos anos de 2016 e de 2017, respetivamente. Ou seja, as receitas das autarquias locais têm um peso de 9,37% e de 9,54%, respetivamente (Fonte: Direção-Geral do Orçamento)” Ribeiro, (2018b). Estes valores podem divergir de algumas estatísticas internacionais, porquanto aí os níveis regional e local surgem agregados.

O autor já exerceu funções em autarquias locais e em associações de municípios durante vários anos. Por isso, pretende-se também que o presente trabalho contribua para apoiar a reflexão em curso sobre a descentralização administrativa. Contudo, está consciente que a sua experiência terá de ser enquadrada no âmbito da presente investigação, com uma visão objetiva e racional. Essa experiência primeira, enumerada por Bachelard (1996), como um obstáculo epistemológico, terá de ser superada como critério de neutralidade e imparcialidade da pesquisa científica.

2. Enquadramento metodológico

2.1. Justificação

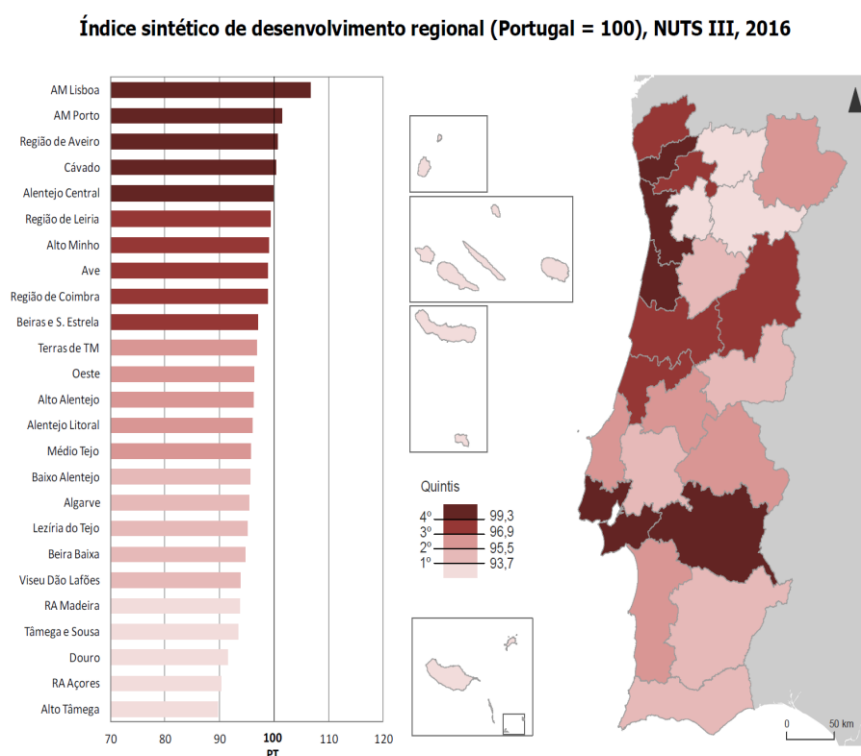
O tema é justificado pela sua atualidade, considerando a legislação em produção (publicada e já aprovada ou em eminente aprovação), o programa de Governo e as posições de agentes políticos sobre o processo, incluindo o seu eventual desajustamento com as situações comparadas na União Europeia. O centralismo português (sobretudo o financeiro) é, de resto, apontado como uma das causas que impedem um desenvolvimento económico e social em linha com a média da UE, já que Portugal e Grécia ocupam lugares cimeiros do centralismo da organização do Estado⁵. Presentemente a discussão, face à existência de entidades intermunicipais com competências muito assentes nas redes e na transversalidade da resolução de problemas comuns a vários municípios, pretende eleger qual o patamar adequado ao exercício das competências, questionando-se, designadamente, se existe uma escala otimizada em função da tipologia das competências. Há muito que as vantagens resultantes da cooperação e do desenvolvimento de estratégias em rede são inquestionadas. Tanto mais que surgem novos desafios, os quais vão muito além da infraestruturação que marcou as primeiras três décadas do exercício do poder local democrático. Hoje, a agenda remete-nos para as importantes questões da afirmação de

⁵ Cfr. art.º 3 da Lei n.º 4/2004 de 15/1: «A organização, a estrutura e o funcionamento da Administração Pública devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia da ação da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização, da racionalização de meios, da eficiência na afetação de recursos públicos, na melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais da atividade administrativa acolhidos pelo Código do Procedimento Administrativo».

polos de desenvolvimento local e o respetivo posicionamento de cada município perante as polaridades em presença ou mesmo em disputa. E estes objetivos exigirão, necessariamente, escala para uma abordagem que respeite o “gestionarismo” e uma transparente prestação de contas, que, como refere Rocha (2011: 96) «estabeleçam e reforcem a confiança pública não só no desempenho governamental, mas, e principalmente, que restabeleçam e reforcem a confiança pública no serviço público e nos seus servidores».

Portugal é um país de pequena dimensão, mas, ainda assim, de significativas desigualdades, como se retira da figura seguinte que mede o ISDR - Índice Sintético de Desenvolvimento Regional:

Figura 1. ISDR por NUT III ou entidade intermunicipal



Fonte: INE (2017).

A evolução recente, com efetiva transferência de poderes funcionais dos órgãos da administração central para os congéneres na administração local, em diversos domínios, e o fenómeno de delegação por contratualização de competências operados face ao quadro legal introduzido em 2015⁶, que visou uma transferência experimental de

⁶ Cfr. DL n.º 30/2015, de 12/02.

poderes a consolidar-se numa posterior transferência definitiva, enquadra os primeiros passos do nosso trabalho.

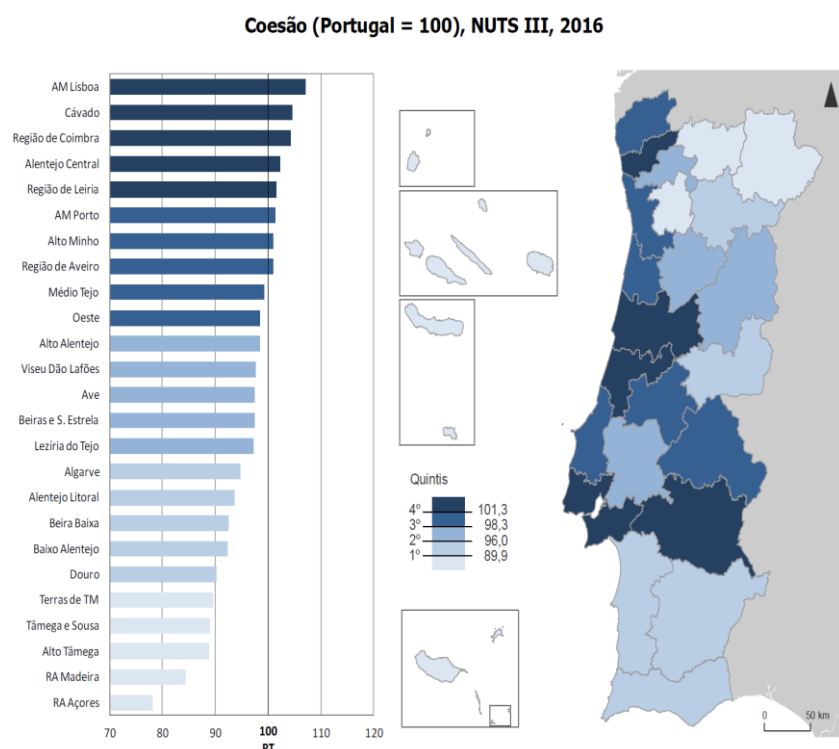
Na delegação por contratualização de competências, a norma habilitante tem de apresentar um mínimo de densidade, conter uma obediência suficientemente precisa de forma a poder representar um critério legal orientador da atuação, e possibilitar o respetivo controlo da legalidade e a defesa dos interesses e direitos dos cidadãos.

O foco está nos domínios e competências a descentralizar, no nível de proximidade dos cidadãos em que os poderes funcionais a transferir serão melhor exercidos e na forma mais adequada aos fins visados. Não é indiferente, para cada conjunto de poderes, encontrar a escala ótima para melhorar o desempenho; ou seja, um desempenho que afirme coesão territorial, poupanças na gestão, cumpra o princípio da subsidiariedade e seja racional. Por limitação formal da dissertação, não ajuizaremos sobre a natureza de cada competência a transferir, medindo impactos, pois não seria exequível, embora seja desejável que possa ser feita pela comissão independente para a descentralização⁷(CID). A provisão de alguns bens coletivos, sobretudo aquela cuja implementação reclama custos fixos significativos, é mais eficiente se for realizada a uma escala maior do que a um nível “micro”. Nestes casos, como concluiu Cabral (2014), «*o argumento descentralizador deve ceder perante razões de eficiência e a recentralização aparece justificada*».

Na figura seguinte consta o nível de coesão territorial ao nível das entidades intermunicipais, sendo notória a existência de um fosso entre regiões. A coesão regional é também um imperativo da descentralização.

⁷ Prevista na Lei n.º 58/2018, de 21/08, que define também os respetivos objetivos e o mandato.

Figura 2. Coesão territorial das entidades intermunicipais



Fonte: INE (2017).

Também merece atenção a qualificação das competências que melhor se ajustam ao municipalismo, sendo certo que, por exemplo, o poder relacionado com a cobrança de impostos municipais poderia ser exercido pelos destinatários da receita, mas não se tem avançado nesse sentido. Catarino (2016: 175), refere-nos que as autarquias locais *«possuem poderes tributários próprios. Trata-se, porém, de um poder que deve ser exercido em articulação com os poderes tributários do Estado, condicionado à própria política fiscal deste, já que as autarquias locais não têm o poder de lançar impostos nem de realizar adaptações ao sistema fiscal nacional»*.

Esta matéria não deveria suscitar qualquer problema relativamente ao facto de as competências da cobrança dos tributos próprios dos municípios serem administrados por estes. Mas, verdadeiramente, como essa administração tributária, sobretudo as fases da cobrança - quer voluntária quer coerciva - acarretam um ónus de “impopularidade”, talvez, também por isso, não se discuta a transferência destas competências. O mesmo se diga de outros poderes sancionatórios que impõem multas aos cidadãos e que já deram origem a uma “centralização” das mesmas, sem oposição dos autarcas. Certamente porque tinham insito um ónus que estes não querem para si.

Verdadeiramente, a figura do autarca aparece mais associada ao fomento do bem-estar, da atividade económica e dos apoios, do que ao controlo regulatório da sociedade. São poucos os municípios que têm polícia municipal e são poucos os processos de contraordenações, ou mesmo os de execução fiscal para cobranças coercivas, que correm nas autarquias. Porventura, estes são sinais de que o exercício do poder (na vertente coerciva) não seduz os autarcas. Há até registo de acordos entre autarquias e a administração central para a cobrança coerciva de receitas, preferindo as primeiras que os trâmites corram pela Autoridade Tributária e Aduaneira⁸.

2.2. Objeto de estudo e seu enquadramento

O objeto de estudo incide sobre a necessidade de se encontrar e adequar o nível ótimo para aplicar, na prática, a descentralização político-administrativa. E, para a Ciência Política, não será indiferente a identificação das competências, nem tão pouco a quantificação dos meios financeiros a alocar, assumindo a escala, obviamente, um elemento nuclear do processo.

A escala é importante do ponto de vista do equilíbrio dos poderes políticos em presença, bem como da prestação racional e qualitativa do serviço. É certo que existem várias correntes de opinião, umas de pendor mais centralista e outras de pendor mais municipalista, refletindo, de certo modo, a história do nosso municipalismo. Esta é repleta de movimentos ora reconhecedores dos interesses das populações locais, ora mais concentradores do poder nas instituições centrais.

O ponto de partida é um já amadurecido quadro iniciado em 1976 e com novos patamares legislativos que reforçaram, de forma muito significativa, os instrumentos de ação do chamado “governo local”, como se sintetiza na tabela seguinte:

⁸ Póvoa do Varzim, por exemplo; vide Diário de Notícias de 2017.12.20. E a Lei que aprova o OE para 2019, prevê que as autarquias possam passar para a AT a cobrança das despesas que estas tenham com a limpeza de terrenos e matas quando os respetivos donos não a façam. Também a cobrança de dívidas das freguesias na fase coerciva pode ser realizada pelos municípios (n.º 7 do art.º 269.º do CPPT).

Tabela 1. Resultado da evolução do enquadramento legal relativo ao Poder Local

a) Crescente número de atribuições e competências;
b) Crescente nível de recursos financeiros ⁹ ;
c) Estabilidade no nível de receitas próprias;
d) Tutela de mera verificação da conformidade legal;
e) Situação, mais recentemente, de considerável excedente orçamental ¹⁰
f) Reforço dos quadros técnicos das autarquias, que passaram a deter conhecimento e competências em vastas áreas do saber e do <i>saber-fazer</i> ¹¹ .

Fonte: Elaboração própria.

O edifício legal descentralizador iniciou-se em 1977¹². As atribuições de então prendiam-se muito com a infraestruturação das redes de água, saneamento e mobilidade de que o país carecia. Seguiu-se o regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março¹³, que veio reforçar o poder local, alargando as atribuições, à defesa e proteção do meio ambiente e à proteção civil.

Já em 1999, surgiram as Leis n.º 159/99, de 14/9¹⁴, e n.º 169/99, de 18/9. Aquela instituiu um novo quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias e esta estabeleceu o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. 1999 foi, pois, marcante em matéria de descentralização. Era já esta a definição e objetivos da descentralização¹⁵: *«A descentralização de poderes efetua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos administrativos»*.

Prosseguiram os números 2 a 6 do mesmo preceito legal, concretizando o princípio da subsidiariedade: “nível de administração melhor colocado”; estabelecimento de

⁹ O qual apenas foi objeto de ajustamento em ligeira baixa ao momento da situação de resgate financeiro português de 2011 a 2014. A UE aprovou regras mais apertadas para o controlo dos défices públicos e consequentemente da dívida pública. “Muitas das regras de Finanças Públicas vão paulatinamente sendo definidas a um nível supranacional, a bem da estabilidade do Euro” (Ribeiro, 2011).

¹⁰ Verificado nos últimos 6 anos.

¹¹ Os municípios tinham no final de 2017 de entre os seus 120 239 trabalhadores, 23 325 trabalhadores técnicos superiores (incluindo já 2 476 dirigentes), fonte: Portal Autárquico.

¹² Com a Lei n.º 79/77, de 25/10, um primeiro quadro de atribuições e competências passou para os entes autárquicos; isto no período democrático, pois a descentralização administrativa remonta já ao tempo da Constituição de 1822 e da Carta Constitucional de 1826.

¹³ No uso da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 19/83, de 6 de setembro.

¹⁴ Viria a ser revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁵ N.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 159/99.

“parcerias” entre administração central e local e evitando “sobreposição de atuações”. Previu-se, então, pudessem ter lugar dois tipos de transferências (cfr. tabela seguinte).

Tabela 2. Modalidades de transferências de competências na Lei n.º 159/99

Tipologia	Características	Obs:
Transferência Universal	Simultânea e indistintamente para todos os municípios que apresentem condições objetivas para o respetivo exercício.	Opera por via legal.
Transferência Não Universal	As que se efetuam para um ou mais municípios interessados.	Contratualização entre administrações e uma identificação padronizada de custos, consoante a atividade a transferir.

Fonte: Lei n.º 159/99 de 14/9. | Tratamento próprio.

No caso da transferência não universal, haveria uma adesão do município interessado e uma contratualização entre administrações (local e central), e ainda uma identificação padronizada de custos, consoante a atividade a transferir. Mas, tendencialmente, a transferência universal de competências seria a regra. E foi essa a fórmula do nosso ordenamento jurídico: a da transferência de competências de forma universal. Houve exceções, designadamente, em matéria de educação – para os municípios aderentes - (DL n.º 144/2008¹⁶) e, mais recentemente (DL n.º 30/2015), nos domínios da educação, saúde, ação social e cultura, mas a regra era a universalidade.

O quadro jurídico de 1999 previu, ainda, a delegação de competências pelos municípios nas freguesias, fomentando o exercício dessas competências a todas as freguesias que manifestassem esse interesse. Esta norma, visava evitar que algumas freguesias pudessem ser discriminadas politicamente pelos executivos municipais, pois muitas vezes essa crítica surgiu, parecendo pretender alargar a delegação de competências a todas quantas manifestassem esse interesse. Foi uma norma inovadora, de certo modo impulsionadora da delegação, e que em 2013 viria a ter semelhante previsão legal (art.º

¹⁶ Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o regime previsto na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Transferiu: “pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico”.

132.º do RJALEI ¹⁷. Em suma, o quadro legal de 1999, era verdadeiramente descentralizador em linha com os demais Estados Europeus. Desde a cooperação externa, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, defesa do consumidor, ambiente e saneamento básico, proteção civil, habitação, ação social, saúde, património, cultura, ciência, educação e desporto, o quadro normativo era inovador, abrangente e manifestamente descentralizador.

Contudo, foram muito reduzidos os atos de transferência efetiva de competências ao abrigo desta Lei. O diploma previa: i) meios financeiros para as novas atribuições, ii) diplomas legais setoriais a operacionalizar a descentralização, e iii) uma monitorização e avaliação. Mas muitas dessas normas não tiveram desenvolvimento ou estatuição plena. Assim, somente passados 14 anos, surgiria em 2013 uma nova lei, que revogava aquele regime, abrindo de novo portas à descentralização. Todo o edifício jurídico foi revisitado e alterado significativamente através da Lei nº 75/2013, de 12/9¹⁸. Neste mesmo ano de 2013 estabeleceu-se igualmente o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais¹⁹, que constitui outro dos pilares da autonomia local.

Mas foram também pouco significativas as competências efetivamente descentralizadas ao abrigo do regime jurídico de 2013. Haveria de ser aprovado um novo regime descentralizador em 2018, com nova Lei-quadro²⁰ e que aqui se estuda.

A descentralização do ponto de vista do processo político é uma construção paulatina, que avança lentamente. Por vezes têm que mudar os protagonistas da política nacional para que haja alterações significativas. As crises económico-financeiras mudam o foco das políticas públicas para as emergências nacionais e a descentralização estagna nesses

¹⁷ “O regime jurídico das autarquias locais foi aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e alterado pela Lei n.º 50/2018, de 16/08, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 25/2015, de 30/03, e retificado: Retificação n.º 50-A/2013, de 11/11, e Retificação n.º 46-C/2013, de 01/11”, Ribeiro, (2018b).

¹⁸ Não obstante ainda vigorem muitas normas jurídicas da Lei n.º 169/99.

¹⁹ O RFALEI, também designado por Lei das Finanças Locais, foi aprovado pela “Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, alterada pela Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12 e Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11” Ribeiro, (2018b).

²⁰ Em boa verdade, está-se a repetir atualmente o processo de 1999 (Lei-quadro, diplomas setoriais, reforço de financiamento, comissão de acompanhamento...). Mesmo a Lei-quadro para as transferências de competências Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prossegue na esteira daquele quadro normativo de 1999.

períodos. Será, porventura, também um tempo de consolidação do processo de transferências anteriores.

Sendo a *pedra de toque da reforma do Estado*, nas palavras do primeiro-ministro português²¹, ficou o tema para a derradeira parte do mandato do XXI Governo Constitucional. E este facto mostra que não é linear nem fácil o processo político de concertação de vontades políticas para a concretização das matérias que aqui estudamos. Ainda assim, reconhecemos que a senda percorrida teve sempre presente dois vetores: i) crescentes responsabilidades para o poder local e, ii) reforço de recursos inerentes.

Há, pois, uma correlação entre ambas. Desde logo porque a autonomia local compreende ambas as dimensões, a dos poderes funcionais e a dos meios para os cumprir. A ambição de fazer tem de ser acompanhada pela capacidade financeira para fazer. A partilha de responsabilidades administrativas implica partilha vertical de recursos públicos. Quer a ANMP quer a ANAFRE, associações representativas do poder local, reclamaram sempre competências e justa adequação de recursos. E do lado do poder central a descentralização consta em praticamente todos os programas de governo.

Contudo, não se avançou tanto como seria desejável, sobretudo quando nos comparamos com os demais Estados da UE. Ou, por outro lado, podemos afirmar que o processo é lento, mas seguro, pois quase inexistiram poderes transferidos a voltarem à esfera das entidades da administração central que os detinha.

Subsistem diferentes análises ao processo, consoante o pendor mais centralista ou de subsidiariedade dos atores, como veremos adiante. É, de resto, salutar que subsista essa tensão entre administrações, a qual, desejavelmente, se deve transformar em cooperação e compromisso, sem perda de alguma valoração crítica.

Reúne, contudo, consenso que matérias de educação, saúde, ação social, cultura, ordenamento do território, ambiente, proteção civil e ordenamento do trânsito, podem e devem ser alvo de transferência crescente de inerentes competências e poderes funcionais para os níveis de decisão subnacional, por se reconhecer que a proximidade

²¹ António Costa em conferência realizada na cidade do Porto em 2 de junho de 2016, onde esteve também o Senhor Presidente da República, mas que na altura duvidou da solução apresentada para a descentralização, pois o foco estava na alteração da legislação para as Áreas Metropolitanas e sua elegibilidade direta e universal, passando a autarquias supramunicipais.

das decisões configura celeridade na intervenção e melhores resultados. É a consagração do princípio europeu e constitucional da subsidiariedade. A administração central só subsidiariamente deve intervir, nestas competências que “clamam” por resposta de proximidade. As matérias que se prendem com a proteção civil ainda vinham estando organizadas numa ótica territorial distrital, quando a escala adequada, aconselhada pela *inter-funcionalidade* parece ser a escala das AM e CIM²². Outras áreas e domínios carecem deste ajustamento territorial à escala intermunicipal (a segurança interna ou a saúde, por exemplo). A promoção da eficiência, da equidade e do estímulo ao crescimento macroeconómico e a estabilidade apresentadas por Musgrave (1959), enquanto grandes funções da intervenção do Estado na economia, devem ser prosseguidas a multiníveis de decisão. A equidade, essa igualdade “justa” ou “adaptada” a cada realidade (também na ótica do tratamento igual para igual necessidade) é suscetível de melhor alcance com o exercício de poder democrático de base local.

Tabela 3. Síntese dos marcos da descentralização

Datas	Principais atribuições.	Grau efetivo de descentralização
1977	Infraestruturação das redes de água, saneamento e mobilidade de que o país carecia.	Fraco
1984	Defesa e proteção do meio ambiente, proteção civil e urbanismo.	Médio
1999	Novo quadro de transferência de atribuições e competências e quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.	Fraco
2013	Uma nova lei, que revogou o regime anterior, e abriu de novo portas à descentralização.	Médio
2018	Novo regime jurídico descentralizador com nova Lei-quadro e Fundo Financeiro para a Descentralização (FFD).	Potencialmente Forte

Fonte: Elaboração própria.

2.3. Pergunta de partida

O foco da investigação incide na aplicação prática do princípio da subsidiariedade. É de resto a partir deste que nos posicionamos em duas vertentes possíveis: i) a que reclama mais autonomia e “auto-comando”²³, logo também elevada independência financeira

²² Esta alteração ocorrerá brevemente, tendo já existido impulso legiferante nesse sentido, conforme comunicado do Conselho de Ministros de 25 de outubro de 2018.

²³ A definição de “autarquia”, advém do grego e significa que se “auto comanda”.

e, ii) a que trata da escala ótima para cada competência, ou conjunto indissociável de poderes, em ordem a desenvolver uma atribuição da entidade. E neste caso, a eficiência, a economicidade, a eficácia, a equidade e a ética²⁴ poderão levar-nos já a uma escala superior ao território municipal ²⁵, que tradicionalmente vinha recebendo as competências. E essa nova escala será prosseguida no interesse coletivo dos cidadãos de uma dada circunscrição territorial, a qual pode resultar de uma associação de municípios, por exemplo. E esse, parece-nos, será um dado novo que a presente dissertação enuncia: A escala em que os poderes se exercem é importante?

Com efeito, hoje, com as novas entidades intermunicipais e as suas competências muito focadas nas redes e na afirmação de estratégias transversais, a discussão passa pela definição da escala ótima para as competências que exijam mais massa crítica ou uma escala territorial supramunicipal.

Uma escala em que os tributos públicos a recolher junto dos cidadãos sejam os adequados aos serviços providos, independentemente da entidade que presta o serviço. Já se fazia igualmente essa reflexão para as funções do Estado e esforço peticionado aos cidadãos (Musgrave, 1959). Como ensina Santos (2012: 267), «*O Estado é uma estrutura complexa, constituída por uma pluralidade de elementos que se distribuem ao longo de dois eixos: um eixo vertical, onde figuram vários níveis de administração (v.g., central, regional e local); e um eixo horizontal, onde se dispõem os mais diversos serviços e organismos que fazem parte de cada um daqueles níveis de administração*». Naquele eixo vertical a administração local é justamente credora de recursos públicos em cumprimento do princípio da justa repartição.

Considerando o exposto, a nossa questão de partida é a seguinte: ***qual a escala ótima para concretizar o princípio constitucional da descentralização?***

A interrogação que enquadra genericamente o alcance desta investigação, suscita mais duas perguntas subsidiárias em face do enquadramento que fizemos ao objeto de estudo:

²⁴ Ver sobre os princípios para gerir a ética no serviço público a Recomendação da OCDE, de 23 de abril de 1998, em que a gestão pública exige “parâmetros de conduta ética no serviço público capazes de suscitar a confiança dos cidadãos”. Ver ainda a Carta Ética da Administração Pública, aprovada por RCM n.º 47/97, de 22/3 e o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa aprovado por Resolução do Parlamento Europeu de 6 de setembro de 2001.

²⁵ Presentes também no art.º 6.º da CRP e na Carta Europeia de Autonomia Local.

a) A descentralização financeira acarreta maior carga tributária ao nível dos impostos locais? e,

b) As competências transferidas para a administração local implicam variação efetiva dos respetivos custos?

São estas as interrogações a que procuraremos responder no final deste trabalho.

2.4. Objetivos

Como objetivos gerais, pretendemos com esta investigação:

a) Analisar criticamente o enquadramento político e jurídico dos processos de transferência de competências do poder central para o poder local;

b) Analisar as formas de concretizar a transferência de competências, bem como o escrutínio, o acompanhamento e a monitorização do processo;

c) Propor uma escala “ótima” para a descentralização administrativa e financeira;

d) Contribuir com instrumentos de avaliação que permitam aprofundar o processo da descentralização.

2.5. Conceitos operacionais

Para efeitos do presente trabalho, usamos os seguintes conceitos centrais: *descentralização administrativa, desconcentração; modernização administrativa, e descentralização por delegação de competências*, cuja operacionalização é descrita no capítulo II.

2.6. Natureza do estudo e técnicas de recolha de dados

A apresentação desta dissertação na área disciplinar da Ciência Política, justifica-se pela necessidade de compreender o modo como o Poder se organiza e se exerce para assegurar as essenciais funções da segurança, da justiça, dos direitos civis e outras, numa determinada comunidade política organizada em diversas entidades subnacionais. É do exercício do poder que afinal trata a descentralização e, como refere Moreira (2014), *“o poder, mais do que o Estado, tende para ser o fenómeno central da Ciência Política”*, e também Caeiro (2015: 34), *«no âmbito da ciência política é o poder que efetivamente faz parte do seu objeto central»*; e mais atribuições e competências

alargam a área de poder das entidades locais. Mas também as relações de interconexão entre vários poderes, internacionais, nacionais, regionais e locais (Martins, 1997: 31-50). Ora, esta perda de poder central para o poder local que a descentralização comporta, merece por si mesma um cuidado estudo. Bobbio (2007: 146) afirma que *«toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático»*.

Segundo Bachelard (1996), o conhecimento assenta em três pilares: «i) *Rutura com os falsos preconceitos e as falsas evidências*”, ii) *“Construção, a rutura é feita a partir de um quadro conceptual”*, e iii) *Verificação, em que uma proposição só tem direito ao estatuto científico na medida em que possa ser verificada*».

Também Vilelas (2009) nos refere que investigar *«é uma atividade que obriga a disciplinar o pensamento e a ação. Requer um permanente exercício de introspeção e reflexão acerca de como encarar o conhecimento de um aspeto particular do mundo. Investigar supõe desenvolver um delicado equilíbrio entre a aplicação de normas mais ou menos pré-estabelecidas pelo método e uma certa dose de criatividade e originalidade»*.

Seguindo estes autores, em face da natureza do objeto de investigação, optamos por um estudo de natureza indutiva (análise e descrição do fenómeno observado), pelo que a metodologia é de natureza qualitativa uma vez que se pretende estudar a descentralização em Portugal, de modo a descrever este fenómeno e respetiva explicação, fornecendo elementos para a sua compreensão (Pocinho, 2012: 58).

A pesquisa recorre essencialmente à observação documental, sendo a maioria das fontes de tipo secundário (bibliografia de referência, fontes oficiais e estatísticas correntes), ainda que o autor tenha produzido também informação original a partir do tratamento e sistematização de fontes secundárias.

CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E LEI-QUADRO DA DESCENTRALIZAÇÃO

«As competências devem ser atribuídas ao nível de governo que maximiza o bem-estar social resultante da fruição e do pagamento dos bens e serviços locais»

Rui Baleiras, 2016

1. A Descentralização como fenómeno central das relações de Poder

A soberania de um Estado e a sua autonomia local deverão compatibilizar-se, pois existem interesses mútuos. Por um lado, existe uma só comunidade reconhecida enquanto Estado e, por outro lado, o reconhecimento de que este compreende múltiplas comunidades subnacionais que assumem um papel determinante em termos de governo, por via de instituições próprias, a uma escala subnacional com maior ou menor autonomia. E só quando a “soberania” estiver em causa (ex.: situação de resgate financeiro internacional) pode aquela autonomia local ser limitada de alguma forma, em razão de um interesse maior. É de resto o que o nosso sistema jurídico concretiza no atinente à justa repartição dos recursos públicos pelos diferentes níveis de administração, a qual se adequa ao princípio da solidariedade nacional recíproca.

Descentralizar competência de forma definitiva, é perder poder sobre o exercício das mesmas em nome de um interesse público maior que, como vimos, resulta da aproximação das decisões aos cidadãos, da promoção da coesão territorial e da racionalização dos recursos disponíveis.

Descentralizar é perder poderes pelo centro que os detinha. Há uma efetiva devolução de poderes para níveis de decisão subnacionais e parte da tensão entre agentes e estruturas políticas pode daí resultar. Quando se pensa em descentralizar abrangendo atribuições e fins mais significativos para a vida das pessoas, como no domínio da Saúde, apenas surgem – à partida - competências como a construção de centros de saúde e manutenção do parque patrimonial da saúde, e não as competências de gestão hospitalar nem a gestão dos próprios profissionais de saúde. Nesta discussão, apressam-se os autarcas a reclamar intervenção em matéria de estratégia para a saúde, recusando-se ao papel da mera manutenção dos imóveis e gestão de pessoal auxiliar. O

mesmo é válido para a educação ou para a cultura, recusando-se os autarcas a ser meros “empreiteiros” da conservação do edificado, outrossim desejando ter competências na gestão das políticas do setor, na gestão dos serviços, dos respetivos recursos humanos, etc.; até porque acreditam que só participando na gestão podem aspirar a ter melhor serviço público prestado aos cidadãos, cumprindo as estratégias locais ou supramunicipais.

Ora, aí residirão alguns motivos de tensão política, pois muitos são os trabalhadores do Estado que não querem transitar dos ministérios para a alçada municipal. As razões serão de vária ordem, mas não será descabido pensar que alguns trabalhadores manifestem essa resistência por considerarem uma diminuição do estatuto profissional, ou pelo menos da capacidade reivindicativa e sindical. É ainda muito recente a afirmação do poder local democrático – com apenas 42 anos – e talvez aí resida esse “preconceito” de por vezes se menorizar a entidade autárquica face ao Ministério da Saúde, da Educação ou da Cultura, por exemplo.

Mas há igualmente tensão entre órgãos políticos. Uns e outros pretendem que o processo avance, mas alguns pouco fazem para que haja resultados. Mesmo do lado dos municípios levantam-se vozes que defendem a descentralização, por exemplo da cobrança dos tributos fiscais próprios das autarquias. Mas, na hora de se avançar para este desiderato, surgem “vários recuos”; não passando o quadro legal de uma permissão quase sempre em aberto pelo Orçamento do Estado e pela Lei das Finanças Locais.

A cobrança de impostos acarreta uma onerosidade (sobretudo em imagem), que não será despicienda para o quadro atual em que os municípios não administram nem liquidam ou cobram os seus mais expressivos tributos próprios (IMI e IMT). Recentemente, com o lançamento do adicional de IMI, cuja receita reverte a favor do Estado²⁶, questionamo-nos se tal seria possível caso as autarquias detivessem poderes plenos sobre o IMI. São muitos anos a ver plasmada na lei essa possibilidade tributária, que muito valorizaria a autonomia local sem que, contudo, se concretize o que quer que seja nesse domínio. Parece evidente que as autarquias não querem o “odioso” ou os custos da cobrança tributária.

Max Weber (1972: 98), a propósito do significado da “política”, assinalou que esta *«significa os esforços para participar no poder ou os esforços para influir sobre a*

²⁶ Ver art.ºs 1.º, n.º 1 e 135.º-B a 135.º-F do Código do IMI.

distribuição do poder, seja entre Estados, seja entre grupos dentro do mesmo Estado»”. Em boa verdade, é disso que trata a descentralização. Da alocação legal de poderes a titulares legítimos de entidades subnacionais. Bessa e Nogueira Pinto (2001: 16), referem ser essa luta pelo poder, pela «*conquista da posse, manutenção e defesa do poder*» o que caracteriza a essência da atividade política.

Mais recentemente a tensão agudizou-se, na medida em que a nova Lei-quadro previa que a transferência das novas competências ocorresse já em 2019²⁷. Ora, “prevendo a Lei-quadro que a descentralização possa ter lugar de forma progressiva ou gradual, a partir de 2019, a comunicação prevista na alínea a) do n.º2 do art.º 4.º, da LQD²⁸, está prejudicada, enquanto os diplomas setoriais que operam a transferência de competências para a administração local não forem publicados”, (Ribeiro, 2018b). E alguns autarcas contrariaram publicamente o ímpeto descentralizador. O ministro da Administração Interna afirmou recentemente²⁹ que os últimos sete diplomas - dos 23 Decretos-Lei setoriais que concretizam as transferências de competências - serão aprovados em novembro de 2018, e reiterou ser um dos temas centrais desta legislatura, dizendo ainda que “*somos um país estupidamente centralizador*”, admitindo existir resistência política vinda de alguns municípios. A adjetivação forte usada para o estádio centralizador do nosso país, não deixa margem para dúvida, de que se pretende uma situação “*inteligente*” e descentralizadora.

Contudo, apenas em 2021, a descentralização das competências prevista na LQD e diplomas setoriais que a desenvolvem, será universal, definitiva e imperativa – não negociada ou sem necessidade de aceitação das competências - para todas as autarquias locais e entidades intermunicipais independentemente do posicionamento dos respetivos órgãos autárquicos ou intermunicipais.

²⁷ Ver Anexo 2. “Admite-se a sua concretização gradual, mas devendo até 15 de setembro de 2018, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências em 2019 comunicar esse facto à DGAL, após prévia deliberação dos seus órgãos deliberativos nesse sentido”, Ribeiro, (2018b).

²⁸ Esta comunicação é feita pela negativa, ou seja, presumem-se aceites as competências se os respetivos órgãos da autarquia ou da entidade intermunicipal não deliberarem em sentido contrário. Esta previsão legal é suscetível de gerar alguma tensão política, pois em caso de inércia dos titulares dos órgãos verifica-se uma aceitação tácita das competências.

²⁹ Eduardo Cabrita, que ficará inevitavelmente ligado a esta reforma. Agência Lusa, 2018.11.03.

2. O tema na literatura

O tema da escala ótima da descentralização não é dos mais tratados em Portugal no âmbito da área disciplinar da Ciência Política. Ainda assim, é crescente o número de investigadores a produzir artigos e livros nas áreas da Administração Pública e até do direito autárquico. Esta matéria parece ganhar relevância, sobretudo quando o direito comparado nos transporta para regimes europeus, e da OCDE também, com um municipalismo forte e, sobretudo, um nível regional deveras significativo, como acontece na Espanha, Bélgica, Itália ou Alemanha.

Pedro Vázquez (2010: 21), então presidente da Federação Espanhola de Municípios e Províncias, afirmava, ao momento da celebração dos 30 anos de poder local democrático e referindo-se ao momento de crise económica e elevado desemprego, que *«las respuestas de todos os niveles del Estado, Gobierno, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos tienen que estar coordinadas y actuar de forma complementaria»*. Com efeito, as políticas públicas parecem encontrar melhor desempenho quando há alinhamento e compromisso dos vários níveis de poder. Mas as competências não se presumem, têm de estar previstas na lei, positivadas e sem possibilidades de sobreposição, não podendo ter lugar situações em que as competências não sejam responsabilidade de nenhum órgão. Isso mesmo exigem a segurança dos atos jurídico-administrativos e o princípio da intangibilidade das atribuições estaduais, autárquicas e intermunicipais.

Não obstante não sejam taxativas as competências previstas no RJALEI, e apenas exemplificativas, podendo as autarquias acolher mais competências do que as aí previstas, os titulares autárquicos só podem deliberar na prossecução das atribuições legais das respetivas entidades e o art.º 45.º desse regime, parece estabelecer um limite em obediência ao princípio da especialidade: *«Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei»*.

Catarino (2016: 165), enquadra o conceito de descentralização administrativa como a *«organização da estrutura horizontal do poder, isto é, da criação de entidades com autonomia administrativa e financeira às quais se atribuem poderes ou funções de*

natureza administrativa, conducentes à satisfação diária de necessidades coletivas das populações».

Já Maltez (2014: 119), citando Alexandre Herculano, refere que a ideia de descentralização é assumida como uma das bases da oposição histórica ao modelo governativo centralista de Fontes Pereira de Melo, defendendo que *o «país seja governado pelo país»* e a vida política levada a todas as extremidades da nação *«para que o Governo central possa representar o pensamento do país»*. Em sentido contrário, António Mendonça, igualmente citado por Maltez, repudia a descentralização: *«descentralizai a vosso sabor e se, ao mesmo tempo, não imprimirdes à sociedade um grande movimento de civilização, tereis o despotismo administrativo localizado, tereis constituído uma oligarquia de campanário»*. Hoje, na opinião pública e na comunicação social, ainda encontramos estes dois pensamentos: um que impulsiona e defende a descentralização e outro que acha que mais competências locais podem acarretar despesismo incontrolado, pouco transparente e sem escrutínio.

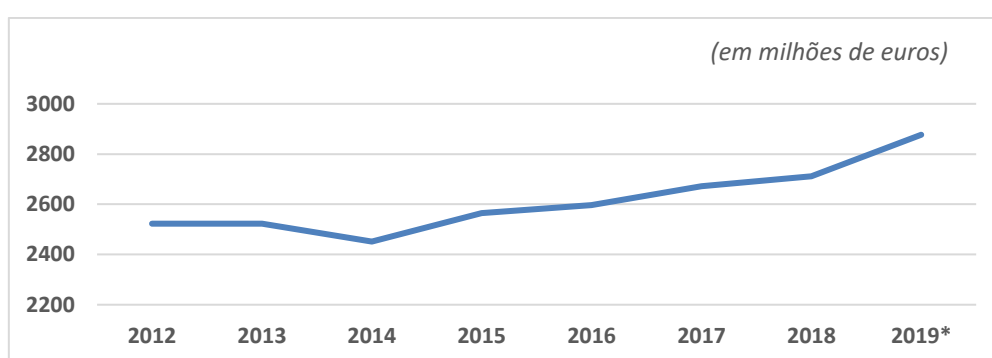
Cabral (2014) refere que *«a teoria do Federalismo Financeiro, concebeu, ao longo dos tempos, critérios normativos diversos, com destaque para o do alcance espacial do benefício. Assim, no caso de bens coletivos, se o benefício for confinado a uma circunscrição local, é natural que a sua provisão seja atribuída ao governo próprio. À medida que o alcance se alarga e isso é função, por exemplo, da ocorrência de externalidades positivas ou de ‘spillovers’, então é natural também que a recentralização mereça preferência»*.

Também Rocha (2017: 95), recorda as vozes dissonantes do aprofundamento da descentralização administrativa, política ou financeira, mas são poucos os que defendem o regresso das competências à administração central. Coutinho (2009: 4) refere que *«Na descentralização administrativa em sentido próprio ou material, está em causa algo que não releva exclusivamente da prossecução de atribuições administrativas por pessoas coletivas distintas da pessoa coletiva Estado. Efetivamente, para que haja descentralização em sentido próprio ou material, é necessário que se reúnam diferentes requisitos»*. E para Marta Rebelo (2007: 23), que estudou a descentralização na ótica da justa repartição vertical de recursos, sobretudo pelas mudanças incrementadas pela Lei das Finanças Locais de então - a Lei n.º 2/2007 - a descentralização pode definir-se como *«fenómeno de atribuições de poderes públicos a entidades infra-estaduais, e em certa*

medida, como princípio orientador da atuação do Estado na procura de formas eficientes de satisfação das necessidades básicas e da organização do território».

Desde 2007, passaram 11 anos de aprofundamento da descentralização e duas novas versões da Lei das Finanças Locais (em 2013 e 2018), pelo que são de natureza diferente as questões que hoje se colocam (Ribeiro, 2018b). Eram muito menores os meios financeiros alocados às autarquias, e era maior a dependência das transferências do OE (como ilustra a Fig. seguinte). A questão maior, da altura, para a autora era já: “Como descentralizar mantendo o equilíbrio vertical e horizontal?” O vertical entre os subsectores da administração e o horizontal entre autarquias do mesmo grau.

Figura 3. Transferências do orçamento do Estado para o subsector local



Fonte: Leis do OE de 2012 a 2019. | Tratamento pelo próprio³⁰.

Ainda a mesma autora (Rebelo, 2007: 97), refere-nos que «a autonomia financeira traduz a liberdade, o âmbito e a dimensão dos poderes financeiros das entidades locais, reflexo, à luz do princípio da descentralização financeira, de uma determinada opção relativamente à questão do espaço de decisão financeira».

De um modo geral, quando a doutrina trata a autonomia financeira local tem em conta «a liberdade em matéria de finanças públicas outorgada a entidades públicas infra estaduais» (Ribeiro, 2018b); verificando-se uma certa discricionariedade na afetação dessas receitas às despesas consideradas prioritárias.

³⁰ Incluem-se todas as transferências para municípios, freguesias, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, com exceção dos valores do Fundo de Transportes. Para 2019 os dados são os constantes da Proposta de Lei do OE, sem incluir os valores a título de FFD.

Faguet (2011), avança que o argumento teórico marcante a respeito da descentralização é que ela pode melhorar a governança tornando o governo mais responsável perante o cidadão. O autor estudou sobretudo como a governança pode incrementar a concorrência e a responsabilidade pública, e ao mesmo tempo *«reduzir a instabilidade política e impor limites compatíveis com incentivos ao poder do governo»*.

A propósito do conceito da governança, Bilhim (2013: 55) enumera os três níveis a que ele opera: *«o institucional (com vista a compreender a formação, adoção e implementação da política pública); o organizacional (aqui se compreendendo as questões de hierarquia entre departamentos, agências independentes e entidades do terceiro setor); e o técnico (que se foca já nas questões do profissionalismo, competência técnica, motivação, transparência, meritocracia, eficiência e liderança)»*.

Também Caeiro (2018), aludindo à governança, notou que *«o nível local era visto como um espaço acessível a uma significativa participação dos cidadãos, (...), sendo maior a acessibilidade do governo local»*, prosseguindo, *«para o federalismo fiscal, a governança local será a forma privilegiada, a partir da qual se torna possível suplantar as falhas de mercado»*. Já Kyriacou, Minelo-Gallo e Roca-Sagalés (2015), com base em estudos baseados em 24 países da OCDE, de 1984 a 2006 inclinam-se a no sentido de que *«a descentralização fiscal promove a convergência regional em ambientes de alta qualidade do governo, mas, preocupantemente, leva a disparidades regionais mais amplas em países com governança deficiente»*. Ou seja, a solidariedade inter-regional não será conseguida só por existir maior grau de descentralização. Paralelamente, terão de instituir-se sistemas de governos locais eficientes.

Ainda a propósito da descentralização, Valente de Oliveira (2016: 10), refere que uma outra abordagem é a da escala regional, referindo-se ao trabalho e experiência detida pelas CCDR: *«...dispomos de meio século de trabalho das atuais comissões de coordenação regional, ligadas aos problemas do desenvolvimento regional e às numerosas questões que apresentam implicações espaciais de âmbito maior do que um único município»*.

Em Portugal continental não temos regiões políticas e tão só territórios definidos, com planos regionais de ordenamento territorial e com gestão desconcentrada na qual as

autarquias participam ao nível de órgãos consultivos (as CCDR³¹). O referendo à regionalização política do nosso país, realizado em 1998, foi maioritariamente reprovado pelos eleitores³². Desde então, os sucessivos governos têm optado por reforçar o associativismo municipal como meio para promover uma outra escala subnacional, que acomode a descentralização de competências cuja dispersão seja racionalmente desaconselhada. E, em boa verdade, a legislação que concebe estas entidades é de 2003, ou seja, posterior ao referendo, tentando construir um modelo organizativo que a racionalidade parece propor. Mas, é em 2008 e depois em 2013 que se funda o novo regime jurídico destas entidades supramunicipais, que, não sendo autarquias, porque não cabem na tipificação legal enquanto tal, são associações de municípios para fins múltiplos. Fins transversais e de complementaridade. Dir-se-ia que, enquanto lá fora avançava a Europa das Regiões, por cá dávamos passos atrás nesse processo, pelo que se entusiasmou a criação de associações de municípios de fins múltiplos, visando criar comunidades com território e massa crítica assinaláveis, pois muitas das teorias de desenvolvimento regional não se compatibilizam com uma elevada *atomização* de polos de desenvolvimento. Para contrariar a “reprovação” da Regionalização em referendo, optou-se por dar força legal a um nível de decisão supramunicipal: as entidades intermunicipais, as quais nasceriam *de-baixo-para-cima* (*bottom-up*) por vontade municipal – popular – e não centralmente impostas³³ (*top-down*), mas desejadas e mesmo impulsionadas pelo poder central.

A competitividade internacional parecia, por comparação, exigir um país regionalizado. Foi também a inexistência de Regiões Administrativas que, segundo Relvas e Júlio (2015: 79), levou o Estado a proceder à desconcentração territorial através da implantação de serviços públicos em vários concelhos³⁴.

Paz Ferreira (2005: 126), referindo-se às receitas próprias das autarquias e à significativa dependência das transferências do OE, considera que por vezes são apelidadas de

³¹ A Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, foi aprovada pelo DL n.º 228/2012, de 25(10, alterado pelos DL n.º 24/2015, de 06/02 e DL n.º 68/2014, de 08/05.

³² Contra a Regionalização votaram 60,87% dos eleitores e apenas 34, 97% a favor (Fonte: Comissão Nacional de Eleições).

³³ As CIM são de criação voluntária pelos municípios, apenas bitoladas por mínimos legais (5 municípios e 85 mil habitantes), art.º 80.º, n.º 5 do RJALEI. As AM são criadas por lei (art.º 66.º, n.º 1 do RJALEI).

³⁴ Registaram-se também tentativas de colocar Secretarias do Estado fora de Lisboa, primeiro com o governo de Santana Lopes (2004) que colocou a Secretaria de Estado da Agricultura e da Alimentação em Santarém, e recentemente (outubro de 2018) com a Secretaria de Estado para a Valorização do Interior colocada em Castelo Branco.

“finanças parasitárias, acentuando a circunstância de a ausência de ligação entre as despesas e as receitas colocar os decisores numa situação de não serem responsabilizados pelo nível de tributação necessário ao grau de satisfação das necessidades públicas por que optaram”.

Ainda Catarino (2016: 163), a respeito da descentralização financeira em Portugal, conclui que a *«proliferação dos centros de decisão financeira conheceu em Portugal, como noutros lados, uma forte expressão. A tendência tem sido a de criar organismos com autonomia financeira, administrativa e patrimonial (...)»*. Com efeito, a descentralização administrativa de competências para pessoas coletivas territoriais diferentes do Estado e com autonomia, exigiu, concomitantemente, um fenómeno de transferência ao nível, quer de instrumentos financeiros, quer de competências financeiras (lançamento de taxas, por exemplo).

Mais crítico, Kickert (2011), estudando os Estados do sul da Europa concluiu que *«a polarização política significa que esses países não têm a estabilidade necessária para implementar e realizar uma reforma eficaz»*. Estes Estados foram muitas vezes criticados pelos modelos dos respetivos poderes locais, mais “retributivos de favores” do que promotores do desenvolvimento.

Bilhim (2004: 26) enquadrava historicamente os municípios do sul da Europa no “modelo patrocinador” *segundo o qual, «os eleitos locais utilizariam as suas máquinas para distribuir determinados favores aos apoiantes, tais como, empregos ou outros benefícios e como retribuição recebiam destes apoiantes um voto a seu favor»*.

O autor avançou com essa classificação em contraposição ao modelo de crescimento económico (América do Norte), e ao modelo Estado-providência (Europa do Norte); aqueles promovendo o crescimento económico e estes o fornecimento de um vasto leque de bens públicos e competências em matéria de ordenamento do território. Hoje, não é tão evidente a existência de modelos de governos locais com contornos tão demarcados como os dos modelos referidos, tendo todos eles evoluído, sobretudo o nosso, que tem hoje muitas competências sociais, de controlo do ordenamento e de fomento das condições para o desenvolvimento económico.

Sérvulo Correia (2013) refere-nos, ainda, que as leis que atribuam poderes aos órgãos de entidades locais não podem ser tão densas que ignorem esse “mínimo incompressível sem o qual não passará de mito o poder de auto-orientação das comunidades locais”; e

Coutinho (2009: 16) frisa que “à luz do princípio da descentralização, não pode a normação estadual (tanto legislativa como regulamentar) esgotar a regulação das matérias em termos que reduzam os órgãos autárquicos a um mero papel executivo”.

3. A descentralização enquanto reestruturação da autoridade

A descentralização enquanto reestruturação da autoridade ³⁵, exige a corresponsabilização entre as instituições de governo. Exige um compromisso entre os atores políticos dos diferentes subníveis de poder, envolvendo os de nível local de forma gradual e responsabilizante. Os “ganhos”, a existirem, serão repartidos por todos os titulares dos órgãos, mas as responsabilidades serão igualmente partilhadas em função do contributo de cada nível para a decisão final; «não havendo boa descentralização sem boa governança», Ahmad e Mazarei (2015).

Segundo Albano Santos (2012: 269), por descentralização podemos, pois, entender como sendo «o processo de transferência de poderes e atribuições do Estado para outras entidades de âmbito subnacional». Deve-se à subsidiariedade a dispersão de competências pelo território e pelas entidades aí existentes, mas não podemos deixar de pensar e debater – porque os tempos, as acessibilidades e também as distâncias físicas mudaram – que há um ajustamento que pode impor-se pela racionalidade, podendo originar diferentes níveis de integração autárquica e aprofundar a cooperação municipal.

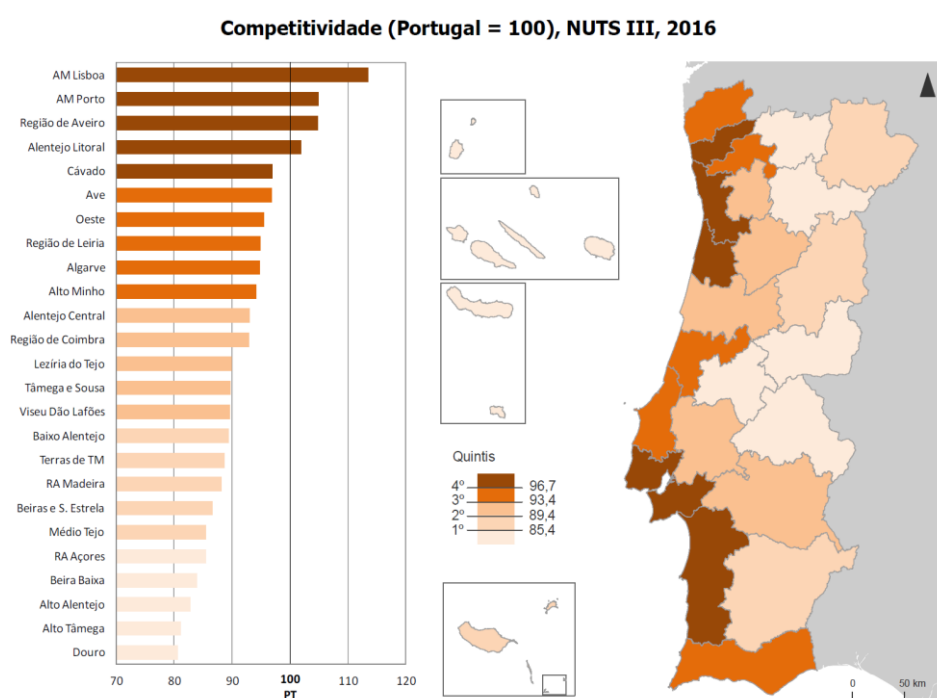
As externalidades positivas que poderão advir de uma escala subnacional adequada, não serão certamente despreciadas. Haverá atividades desenvolvidas nas entidades intermunicipais que envolverão a imposição involuntária de benefícios sobre terceiros (municípios, freguesias, associações empresariais, escolas, etc.), sem que estes tenham a obrigação de pagar mais por esses benefícios. A soma das partes, agregada e

³⁵ A definição de descentralização usada na OCDE é a seguinte: “a descentralização consiste na transferência de uma gama de poderes, responsabilidades e recursos do governo central para os governos subnacionais, definidos como entidades jurídicas eleitas por sufrágio universal e com algum grau de autonomia. Governos subnacionais são, portanto, governados por órgãos políticos (assembleias deliberativas e órgãos executivos), e possuem seus próprios ativos e pessoal administrativo. Eles podem aumentar as receitas de fontes próprias, como impostos, taxas e taxas de uso, e gerem o seu próprio orçamento. Os governos subnacionais têm um certo poder de decisão, em particular, eles têm o direito de promulgar e impor resoluções e decretos gerais ou específicos” in *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers* (OCDE, 2018), tradução nossa.

comprometida, poderá ser superior à mera soma aritmética das partes. A partilha de serviços, por exemplo, pode originar boas práticas, mas esses bons exemplos carecem de validação objetiva e independente para serem seguidos por outros.

Ilustra-se com a figura seguinte o índice de competitividade nacional ao nível das entidades intermunicipais (equivalentes às NUT III). Retira-se da mesma que subsiste um país desigual nas oportunidades e que o atual modelo de organização político-administrativa, apesar da sua atomização, não conseguiu inverter.

Figura 4. Índice de competitividade ao nível das entidades intermunicipais



Fonte: INE (2017).

Hoje a organização política administrativa compreende 3 091 freguesias³⁶. A própria *troika* não terá insistido muito na redução prevista no Memorando de Entendimento de “até 20% das autarquias locais”, não tendo havido lugar a fusão de municípios. Pensamos que tal se terá ficado a dever ao valor reduzido que a despesa local - e sobretudo o endividamento local - registavam no cômputo nacional. Os municípios em todo o seu endividamento não ultrapassavam, em 2011, os 4,7% da dívida pública

³⁶ Das 4259 as freguesias antes da reorganização (Lei n.º 22/2012, de 30/05 e da Lei n.º 11-A/2013 de 28/01), são presentemente 3092 (com a agregação resultaram menos 1168 freguesias), embora a Freguesia do Corvo não esteja instalada, assumindo o município do Corvo as respetivas competências, por isso se refere existirem efetivamente 3091.

nacional (Ralha, 2018: 24). Hoje o quadro ainda é de menor peso relativo na dívida total das administrações públicas, porquanto esta continuou a crescer ao passo que a dívida total dos municípios se conteve e baixou para valores comparativos muito inferiores, conforme resulta da tabela seguinte³⁷.

Tabela 4. Dívida Bruta das Administrações Públicas

(em milhões de euros)

	CENTRAL	%	REGIONAL	%	LOCAL	%	TOTAL
2014	227 035	95,4	6 162	2,6	4 843	2,0	238 040
2015	233 054	95,5	6 419	2,6	4 480	1,8	243 953
2016	243 715	95,9	6 449	2,5	4 113	1,6	254 277
2017	247 984	95,9	6 556	2,5	3 791	1,5	258 331
2018	252 226	96,1	6 568	2,5	3 691	1,4	262 485

Fonte: Banco de Portugal: Boletim Estatístico n.º 9, setembro/2018. | Tratamento próprio. | Os dados de 2018 referem-se ao final do 1.º semestre.

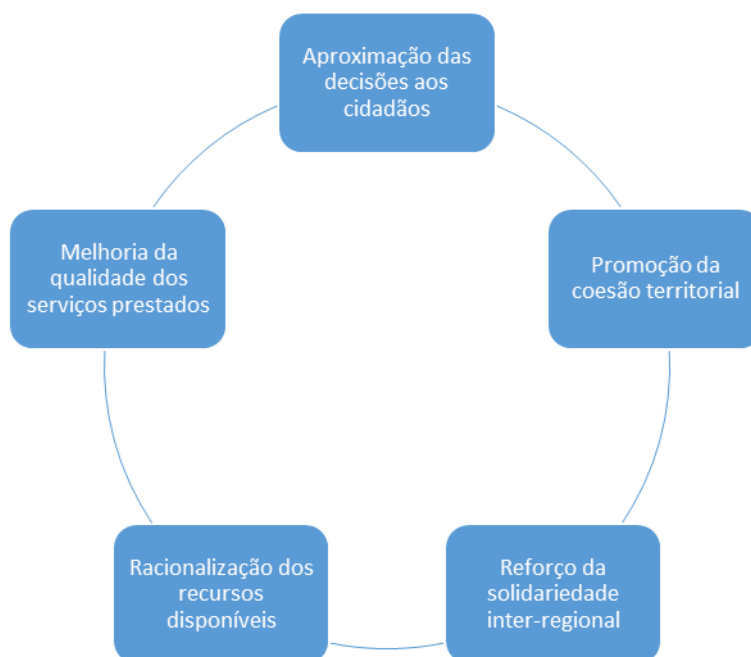
Outra forma de abordar o tema é a de aferir até que ponto os mesmos princípios constitucionais da autonomia, subsidiariedade e descentralização, não poderão presentemente apontar numa outra escala e sentido, em que se possa otimizar a gestão pública local ou intermunicipal. Ou seja, sopesando os valores em presença, poderemos manter-nos alheados das questões da acessibilidade (eletrónica e digital, por exemplo), ou mesmo das aproximações físicas que a mobilidade e vias de comunicação permitem? Aceder a muitos serviços públicos de forma célere e cómoda é desejo dos munícipes, e a intermunicipalidade já é uma realidade, constituindo um nível subnacional de governo que pode maximizar o bem-estar social através das competências próprias que já detém. Também o RJALEI já estabelecia que os destinatários finais das competências pudessem ser as entidades intermunicipais, ou seja, nesse caso concreto, transferindo poderes de entidades centrais para um nível supramunicipal, mas também pela assunção por este nível de competências delegadas das entidades municipais.³⁸

³⁷ Ver também Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses, 2011 a 2017, OCC, trabalho coordenado por João Carvalho.

³⁸ Art.º 111.º e 116.º do RJALEI. Neste último caso estamos em presença de uma “recentralização” de competências, ainda que para um nível intermédio entre o local e o central, mas ainda no âmbito do escrutínio e decisão dos eleitos locais.

No atinente aos objetivos fixados em 2013, eles constam da figura seguinte:

Figura 5. Principais Objetivos da Descentralização – Quadro Legal de 2013



Fonte: Elaboração própria partindo do quadro legal.

Adiante ajustaremos estes princípios com os contornos introduzidos pela Lei-quadro da Descentralização, que os aprofunda e de certo modo densifica.

Para que o processo decorra em segurança jurídica, terá de acautelar-se a sobreposição de competências, evitando-se os conflitos de atuação, mas também os vazios de exercício dos poderes funcionais. Ao nível político, haverá também que contar com diferentes posicionamentos dos representantes eleitos para a Assembleia da República.

O debate político deixa antever algumas reservas, por exemplo, por parte do PCP, que já ameaçou combater o processo requerendo, nomeadamente, a apreciação parlamentar dos diplomas setoriais que concretizam a descentralização. Também os sindicatos já admitiram suscitar a inconstitucionalidade de alguns dos diplomas setoriais ³⁹. O secretário-geral da CGTP, Arménio Carlos, considerou que a descentralização é um "presente envenenado" e que pode acentuar as desigualdades entre os municípios ⁴⁰. E prosseguiu afirmando: "é uma descentralização de

³⁹ As leis que enformam e permitem a descentralização administrativa e também a financeira, Leis n.ºs 50 e 51/2018, de 16/8, foram aprovadas com os votos a favor do PS e do PSD, com a abstenção do CDS e com votos contra dos demais partidos representados na AR.

⁴⁰ Jornal Observador de 2018.11.06.

responsabilidades e de encargos” e não uma “descentralização de responsabilidades e de reforço de meios”.

O XIX Governo Constitucional tinha começado o processo através da delegação de competências a título experimental nas áreas da saúde, educação, ação social e cultura (DL n.º 30/2015). Foram então celebrados 22 contratos interadministrativos com os municípios⁴¹, sendo 15 na área da educação, 4 na área da cultura e 3 na área da saúde. Foi também lançado o Programa “Aproximar”⁴² com vista a garantir uma rede de proximidade ao nível dos serviços que não tivessem sido objeto de transferência.

A importância da coesão territorial e da articulação entre os diferentes níveis da administração está também evidenciada no Conselho da Concertação Territorial⁴³.

A este propósito, Rocha (2017: 103), refere-nos que *«algumas respostas apontam para a necessidade de o sistema perequativo ter de discriminar positivamente autarquias situadas em locais menos favorecidos»*, ou seja, a coesão territorial exige ao nível da descentralização financeira que seja positivamente ponderada a localização menos favorecida.

4. Descentralização versus desconcentração

A desconcentração é um processo em que se procede a uma distribuição de poderes funcionais, dentro das atribuições ou fins de uma mesma entidade para as suas várias repartições, delegações, unidades ou serviços.

A transferência de competências de órgãos da administração central para serviços das entidades administrativas subnacionais já configura diferente instituto jurídico-político: a descentralização administrativa. Neste caso, estamos perante outra entidade

⁴¹ Relativamente à área geográfica dos municípios, são 4 no Norte, 5 no Centro, 4 em Lisboa, 2 no Alentejo. O Algarve não registou qualquer contrato (Fonte: Diário da República).

⁴² Lançado pelo Governo em 2013 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março): *“Este Programa concebe um novo modelo de organização dos serviços públicos, cuja distribuição pelo território privilegia a proximidade da Administração Pública aos cidadãos e às empresas. Procura-se aproximar o Estado daqueles para quem o Estado existe”*. Também já tinha sido criada uma Equipa para os Assuntos do Território, visando evitar a sobreposição entre serviços desconcentrados da administração central e da administração local e identificar as competências com potencial de descentralização, (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2012, de 27/3).

⁴³ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5/3, criou o Conselho de Concertação Territorial: *“plataforma de diálogo permanente, periódico e institucionalizado destinado a facilitar o debate e a concertação de posições, com vista a melhorar a qualidade e a legitimidade das decisões, com especial incidência territorial e nas relações entre os diferentes níveis da Administração, com benefícios para as populações...”*.

administrativa assumir os poderes funcionais, inexistindo hierarquia nem possibilidade de avocação de poderes pela entidade que dirige o serviço que originariamente detinha as competências. Os poderes funcionais transitam para a esfera da competência e responsabilidade de titulares dos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais e só por alteração do quadro legal as competências poderão voltar à entidade que originariamente os detinha (ou por alteração do contrato interadministrativo, nos casos de delegação de poderes).

As autarquias, por si mesmas, poderão também desconcentrar serviços autárquicos dentro do seu próprio território, abrindo serviços ou delegações. Mas quando recebem competências que antes estavam na esfera da atuação da administração central - ou regional, também - e as passam a exercer em seu nome e responsabilidade, aí estamos em presença de transferência de competências. Esta pode ocorrer também por delegação das entidades que detinham aquelas competências, como antes se referiu. Sobre o tema deteve-se Pereira (2016), referindo-nos que a razão da palavra “descentralização” se deve ao fato de se tratar de transferência de competências verticalmente, de “cima” para “baixo”, “entre entidades com a mesma legitimidade política democrática, embora face a eleitorados distintos”.

Recentemente, setembro de 2018, foi anunciado pelo ministro da Saúde, que a “deslocalização” do INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P de Lisboa para o Porto, anteriormente anunciada, ficaria entregue aos cuidados da comissão independente para a descentralização. Ora, tratando-se de um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, a sua localização física em Lisboa ou no Porto, não configura qualquer ato de descentralização, pelo menos na ótica do presente trabalho – transferência de competências de órgãos das administrações central e ou regional para órgãos da administração local, autónoma. Trata-se de mera deslocalização de um Instituto Público que manteria a tutela do ministério da saúde, ou melhor dizendo, de uma mera desconcentração e esta, como vimos, não cabe no âmbito deste trabalho, pois trata-se de mera reorganização da rede de serviços públicos dentro da própria entidade central ou nacional e não da atribuição a outra entidade subnacional de competências ou poderes funcionais.

5. A modernização administrativa e a acessibilidade aos serviços

A administração pública portuguesa tem vindo a conhecer um processo de modernização crescente, quer de procedimentos quer de processos. Mas é notória a fragilidade da oferta de alguns serviços públicos em territórios de menor densidade populacional. Solução interessante para este problema pode ser a cooperação institucional interadministrações, central e regional e local e também regional e local (nas Regiões Autónomas), como forma de manter presente em todo o território, pelo menos nos 308 municípios, uma satisfatória oferta de serviços públicos.

A desmaterialização e a digitalização dos processos e procedimentos administrativos, potencia igualmente uma oferta através de plataformas digitais passível de contrariar o isolamento de alguns territórios e de aumentar a oferta de serviços públicos por essa via. Estão por todo o país a ser instalados serviços de proximidade, uma proximidade virtual ou digital, em alguns casos, em que um trabalhador da autarquia ou dos CTT (Correios e Telecomunicações) serve de interlocutor entre um serviço público central e o cidadão que procura o serviço. As lojas do cidadão e os espaços do cidadão, são suscetíveis de levar a todo o território esses serviços, reunindo física ou digitalmente uma multiplicidade de balcões de vários serviços do Estado.

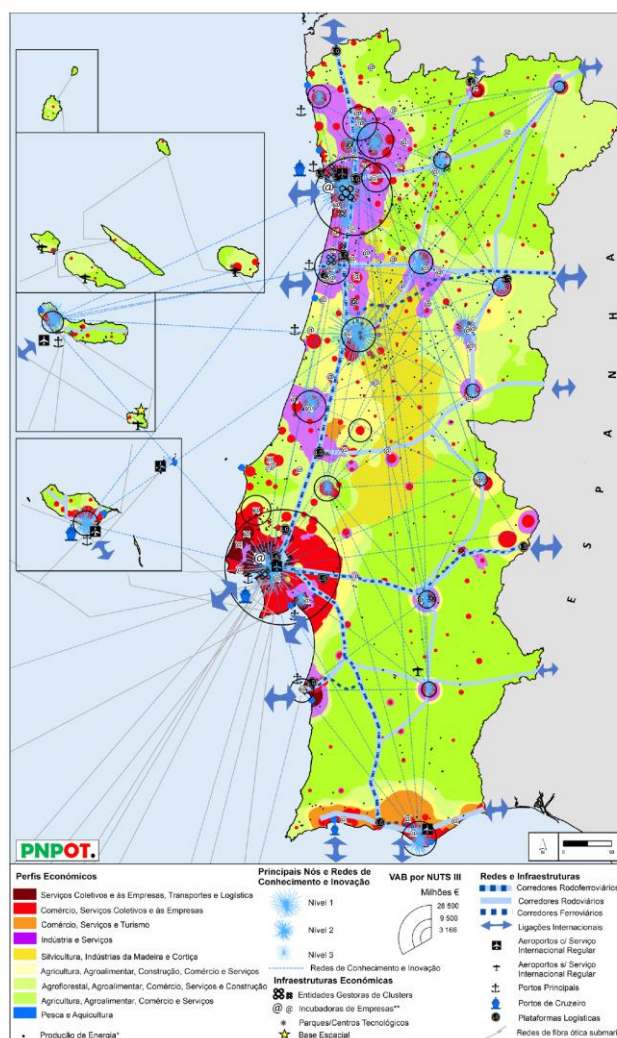
As autarquias, pela sua presença otimizada historicamente, a sua centralidade nas aldeias, vilas e cidades, a sua acessibilidade pelos cidadãos e a sua vocação de os servir, acompanhando-os nos seus interesses e anseios, podem realizar a prestação de serviços administrativos de muitas áreas e funções do Estado, sem que este esteja aí presente através de um seu serviço desconcentrado, bastando a delegação de poderes funcionais para o exercício dessa mediação administrativa.

Em muitas localidades encerraram serviços públicos por gestão operacional da rede⁴⁴, mas muitos deles também pela redução e mesmo ausência de procura. Através das lojas e espaços do cidadão, com a crescente utilização dos cartões de cidadão, podem aqueles serviços ser providos de forma cómoda aos cidadãos. O despovoamento contínuo que a maior parte do território vem sofrendo, ditará soluções de contratualização da prestação de serviços da administração central pelos serviços da administração local.

⁴⁴ No caso das maternidades, por exemplo, e atentos os bons índices de natalidade com vida registados em Portugal, determinaram estudos científicos que há um limiar mínimo para o serviço ser prestado com qualidade.

Será inevitável com muitos territórios a perderem mais de 10% da população entre censos, ou seja, a cada 10 anos. O país, no seu todo, está também em perda populacional de cerca de 0,24% ao ano, e grande parte da população concentra-se numa área muito restrita de poucos municípios, quase todos no litoral.

Figura 6. Sistema Económico do Modelo Territorial



Fonte: Direção-Geral do Território| Versão final da proposta técnica de alteração do PNPOT, Estratégia e modelo territorial (2018.07.20).

A figura anterior consta do novo PNPOT⁴⁵ e ilustra bem as fragilidades económicas - também demográficas - da maior parte do território nacional. Daqui resulta que grande

⁴⁵ O Programa Nacional da Políticas do Ordenamento do Território é o “instrumento de topo do sistema de gestão territorial, define objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelece o modelo de organização do território nacional” e foi objeto de revisão em 2018, e constitui pela sua atualidade e natureza (instrumento maior do planeamento e prospetiva estratégica nacional) uma importante ferramenta a visitar para os estudos que adiante se propõem para a monitorização da descentralização.

parte das funções económicas estão concentradas em poucos municípios e numa área igualmente reduzida, em linha, com a densidade populacional. Os defensores da regionalização - e também da descentralização - recorrem a este argumento da falta de coesão territorial e social, considerando-a um efeito do centralismo que urge inverter.

A desmaterialização dos processos e bem assim a simplificação de procedimentos, que está em curso na administração central, propiciará um quadro de cooperação interadministrativa que poderá resultar em grande comodidade dos cidadãos no acesso aos serviços públicos. Mas este processo de modernização conhece alguns entraves próprios de um país que avançou muito depressa em literacia e tecnologias de informação, a um ritmo não acompanhado por todos⁴⁶.

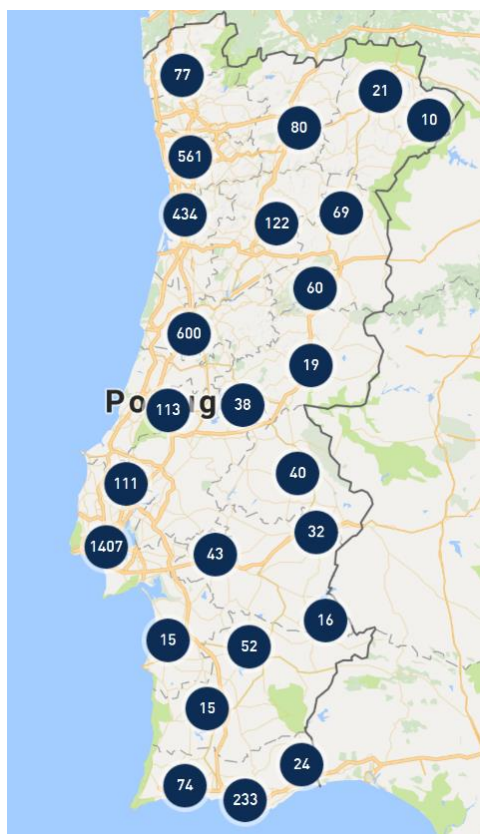
Também será natural que ocorra o lançamento de apps informáticas para facilitar a vida ao cidadão-município, seja para pagamento de preços de bens providos, taxas de serviços peticionados ou outros tributos. Mas também para informação e interação com os serviços de mobilidade local ou as agendas culturais, comprando ingressos para uso de equipamentos, eventos ou atividades; ou, ainda, para participar na gestão local, por exemplo no orçamento participativo. De igual modo para recomendações, sugestões e reclamações dos serviços, para avaliação do exercício das competências pelos titulares locais, para participação na gestão e ordenamento territorial, para receber avisos da proteção civil e tantas outras possibilidades que as novas ferramentas tecnológicas proporcionam. A descentralização não poderá, pois, ficar indiferente às vantagens que a tecnologia permite. Os serviços físicos das administrações, de todas elas, sofrerão na próxima década uma forte adaptação a estas novas plataformas, estamos certos.

Decorre da distribuição dos serviços públicos, refletida na figura seguinte, que há uma deficiente distribuição dos mesmos em todo o país. Obviamente que a distribuição se adequa à procura, mas serviços haveria que poderiam encontrar-se noutros territórios de menor densidade sem afetar a sua eficácia. Referimo-nos a serviços de estudos, investigação, arquivo e logística, por exemplo. A descentralização também potenciará –

⁴⁶ A ANAFRE e Autoridade Tributária celebraram um protocolo em que as freguesias apoiam os cidadãos na apresentação da declaração fiscal por via digital.

essa é a expectativa política dos autarcas – uma mais adequada, acessível e democrática rede de serviços públicos nacional.

Figura 7. Distribuição nacional de serviços públicos da administração central



Fonte: Portal do cidadão (2018).

6. A Descentralização por delegação de competências

A transferência de competências pode ainda operar-se por delegação de poderes. No fundo é um processo mais frágil, provisório, por vezes, delimitado no tempo (enquanto o contrato interadministrativo vigorar). Depende, pois, da vontade das partes que firmam o contrato e dos termos que nele estabeleçam, podendo ser diferentes de município para município. Esta modalidade também designada por transferência não universal, ou “*descentralização à la carte*”, pode mesmo constituir uma transferência-piloto, de forma a medir os efeitos do exercício de determinadas competências ao nível autárquico, preparando o quadro seguinte: a transferência definitiva, por lei, dessas competências para esse nível de decisão.

Ou pode a transferência ser temporária, para fazer face a um problema pontual de grande impacto e para o qual as administrações têm necessariamente de cooperar. Imagine-se um problema de saúde pública que exija medidas a tomar por todos os serviços de todas as administrações e muito pressionado pela urgência, mas cuja duração do exercício das competências no nível subnacional estivesse limitada no tempo ou à resolução do problema. Certamente que a delegação temporária de poderes poderia dar cabal resposta ao problema - e célere - sem que essa mesma competência ficasse definitivamente no nível local.

7. A Descentralização por transferência de competências

A transferência de competências de forma definitiva, “universal” (para todas as autarquias), por via de lei (e não de contrato interadministrativo) configura a modalidade de descentralização administrativa mais estável e duradoura. Também é imperativa e independente da vontade dos titulares dos órgãos autárquicos, embora os diplomas legais resultem de negociações prévias onde estes estão representados. Até agora, são raras as competências que voltaram ao universo da administração central. Praticamente, todas as competências transferidas para as autarquias locais se encontram ainda hoje nesse nível de decisão. Haverá brevíssimas exceções que confirmam esta regra. Trata-se de competências em matéria de fiscalização e contraordenações em que, como dissemos, a “vocação” dos autarcas para o exercício da autoridade parece não ser a maior. Eles tenderão, porventura, a posicionar-se ao lado dos seus concidadãos, mais do que ao lado da autoridade do Estado.

Este processo da transferência definitiva parece ser o processo preferido pelo Governo e também pelas autarquias. O Quadro legal atual conjuga o universalismo com o gradualismo, ao possibilitar a adesão gradual das autarquias. De resto, na história do poder local democrático tem-se privilegiado esta modalidade da transferência universal – para todas as autarquias do mesmo nível - sejam municípios ou freguesias. É um processo que induz maior segurança ao ordenamento jurídico e maior estabilidade, reduzindo eventuais conflitos de competências administrativas. É, pois, esta a modalidade estudada, cuja oportunidade resulta também da publicação de uma nova

Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei-quadro da Descentralização).

Tabela 5. Síntese dos conceitos

Descentralização	Implica transferência de competências de órgãos da administração central para serviços das entidades administrativas subnacionais.
A) Por delegação de competências A via é a de delegação de poderes. Processo mais frágil, provisório, por vezes, delimitado no tempo (enquanto o contrato interadministrativo vigorar). B) Por transferência de competências Transferência de competências de forma definitiva, “universal” (para todas as autarquias), por via de lei (e não de contrato interadministrativo).	
Desconcentração	Processo que implica distribuição de poderes funcionais, dentro das atribuições ou fins de uma mesma entidade para as suas várias repartições, delegações, unidades ou serviços.
Modernização administrativa	Cooperação institucional interadministrações, central e regional e local e também regional e local como forma de manter presente em todo o território, uma satisfatória oferta de serviços públicos.

Fonte: Elaboração própria.

8. A monitorização e avaliação da descentralização – equívocos metodológicos

A doutrina refere muitas vezes a falta de acompanhamento, monitorização e avaliação das políticas públicas. Praticamente não existem estudos que tenham concretizado a medição, designadamente, do custo das competências originariamente desenvolvidas pela administração central e também não existem quanto ao verdadeiro custeio das mesmas competências quando realizadas no âmbito dos órgãos das autarquias locais⁴⁷. Também não estão suficientemente balizados os objetivos a atingir no âmbito de cada competência transferida, nem a forma como serão medidos os indicadores escolhidos para avaliar a *performance* atingida. A educação, para aplicação da delegação de 2015, terá sido o domínio onde se foi mais longe na previsão do desenho do acompanhamento⁴⁸. Situação ideal decorreria de uma avaliação, competência a

⁴⁷ Com referência às competências delegadas ao abrigo do DL n.º 30/2015, as CCDDR vêm fazendo o acompanhamento dos respetivos contratos interadministrativos e chegaram a estar desenhados os modelos de análise e métrica das metas, pelo menos ao nível das competências no domínio da Educação.

⁴⁸ Mas mesmo aí não há dados tornados públicos que evidenciem o acompanhamento e a avaliação.

competência, dos custos envolventes, ponderando os meios humanos, patrimoniais e financeiros e possibilitando o confronto do custeio efetivo do exercício ao nível local dessas mesmas competências. Este é, aliás, um dos objetivos deste trabalho: evidenciar a necessidade de avaliar o processo de descentralização administrativa para melhor se fazer o caminho seguinte, que compreende a identificação das competências e a decisão sob o nível administrativo em que deverão ser exercidas no futuro. Por isso, propomos uma metodologia e um instrumento de acompanhamento e monitorização da descentralização.

Os objetivos a atingir são indiferentes à modalidade descentralizadora, mantendo-se os mesmos. E, convenhamos, alguns deles não são fáceis de atingir concomitantemente. Imagine-se, por exemplo, como podemos cumprir, em simultâneo, uma maior presença no território, com acrescida qualidade e ao mesmo tempo com menores custos do que os atuais despendidos pela administração central. E que cumpra todos estes quesitos:

Tabela 6. Princípios e garantias decorrentes da Lei-quadro da Descentralização

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a) <i>“A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;</i> b) <i>A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais;</i> c) <i>A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;</i> d) <i>A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;</i> e) <i>A eficiência e eficácia da gestão pública;</i> f) <i>A garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;</i> g) <i>A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.”</i> |
|---|

Fonte: Lei n.º 50/2018, de 16/8.

Compete aos investigadores aferir da viabilidade destes objetivos e também contribuir através de modelos para a definição da escala “adequada”. Neste âmbito, a Lei n.º 75/2013, previa fossem realizados estudos por equipas técnicas multidisciplinares, ANAFRE e ANMP⁴⁹, mas estes não são conhecidos, pelo que se torna mais difícil a demonstração do alcance das metas desenhadas.

⁴⁹ Art.º 115.º do RJALEI.

Esta reflexão remete para o facto de muitas das reformas do Estado (como a descentralização) se iniciarem com deficiências metodológicas, i.e.: em regra os objetivos políticos não consideram os requisitos metodológicos necessários ao desenho, implementação e avaliação de tais reformas.

É o que pode estar a acontecer com o atual processo de descentralização. De um modo geral, posteriormente à aprovação da Lei-quadro pela Assembleia da República, está em aprovação, promulgação e posterior publicação um pacote legislativo com vista a aprofundar a descentralização. Trata-se de fazer aprovar vinte e três Decretos-lei, tantos quantas a áreas setoriais em que haverá transferência de competências. Foi também recentemente criada uma Comissão⁵⁰, com atribuições para estudar as funções do Estado e desenvolver um programa de desconcentração e acompanhar a descentralização.

Pela análise das atribuições que se conferem a esta Comissão, percebem-se algumas das reflexões constantes da presente dissertação. De facto, estavam em falta esses estudos que entre outros ponderem:

- a) *“possibilidades de aplicação dos vários níveis de descentralização;*
- b) *delimitação das competências próprias do nível infraestadual;*
- c) *avaliação dos recursos e meios próprios e a transferir, ajustados às competências a definir e ao seu cumprimento;*
- d) *análise dos graus de eficiência dos modelos a propor e respetivas vantagens comparativas; e*
- e) *um cronograma de execução referencial”*⁵¹.

Curiosamente, primeiro foi aprovada a Lei-quadro da Descentralização e logo de seguida a Lei das Finanças Locais e só depois foi aprovado o mandato da comissão independente para a descentralização, seguindo-se os diplomas setoriais descentralizadores das competências. Em boa verdade, poder-se-ia ter começado pela Comissão, atenta a sua missão, e só depois de estabilizadas as competências a transferir se legislaria nesse sentido, com fundamento nos estudos realizados.

⁵⁰ Lei n.º 58/2018, de 21/8. Comissão Independente para a Descentralização. O projeto de lei foi da iniciativa do PS/PSD, que o votaram favoravelmente, tendo a abstenção do CDS e os votos contra dos demais partidos (PCP, Verdes, BE e PAN). Ver Anexo 3.

⁵¹ Art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 58/2018, de 21/8.

No fundo, o processo de descentralização já se iniciou, sem os estudos necessários ao seu desenho, à sua aplicação e à necessária avaliação de efeitos/resultados. Parece ser uma vulnerabilidade do processo, que a seu tempo terá oportunidade de ser aferida e aprimorada.

Sequência do processo de decisão política relativo à descentralização:



CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA

«O princípio da autonomia financeira designa a liberdade de condução das políticas públicas municipais, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria, sem interferência governamental, mediante prestação de contas perante os seus eleitores».

João Ricardo Catarino, 2016

1. A repartição de recursos entre os níveis de Administração

A descentralização política compreende a descentralização administrativa, mas também a fiscal. No estudo das relações financeiras entre os diferentes níveis de governo, de que se ocupa o federalismo financeiro, “o financiamento segue a função”, Shah, (2007: 9). Significa que a despesa pré-determina a receita, pelo que o processo descentralizador deve primeiramente determinar o nível de despesa e consecutivamente proceder à identificação das necessárias receitas. A autonomia financeira local tem importante expressão constitucional, mas também a Carta Europeia da Autonomia Local⁵², no seu art.º 9.º consagra esse direito aos recursos adequados ao exercício das respetivas atribuições e dos quais podem dispor livremente. Dentro do quadro legal, obviamente, acrescentamos a autossuficiência económica ⁵³. Porém, essa autossuficiência económica, como ensina Nabais (2007: 29), não implica o poder das autarquias decidirem sobre todas as suas fontes de financiamento, pois desde logo têm algumas asseguradas pelas transferências do Orçamento de Estado, em ordem ao princípio da justa repartição de recursos públicos.

Nas Tabelas seguintes resulta evidente um significativo aumento dos valores das transferências de 2014 até 2019⁵⁴. Não deixa de ser apreciável o aumento previsto para 2019, de 6,2% das transferências para os municípios e de 5,2% para as freguesias, em

⁵² Aprovada pela resolução da Assembleia da República n.º 28/90, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.

⁵³ Também o poder tributário está aí consagrado (n.º 3) e o acesso ao mercado de capitais (n.º 8).

⁵⁴ Os valores de 2019 constam da proposta de Lei do OE para 2019 e não são ainda valores finais ao momento em que esta dissertação se lavra. Ver Anexos 8 e 9.

cumprimento da justa repartição dos recursos públicos, sobretudo quando ainda subsiste défice público.

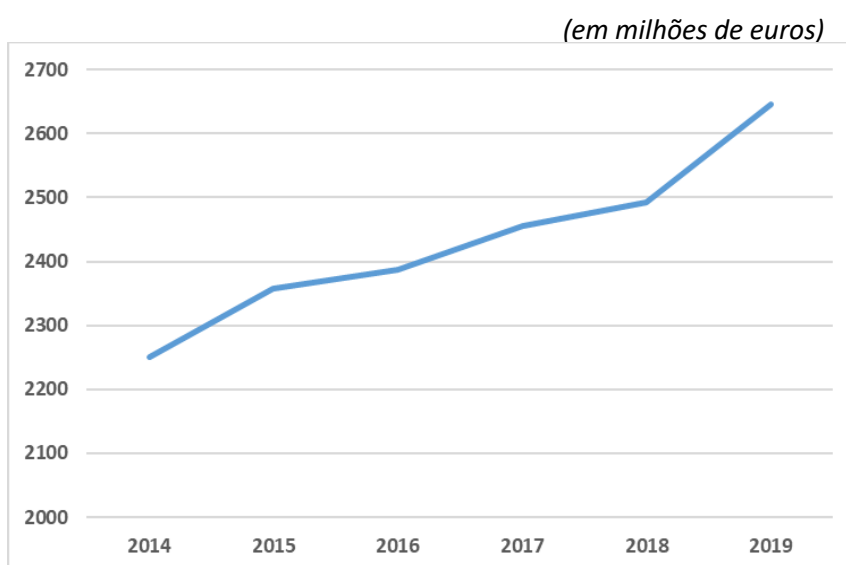
Tabela 7. Transferências do OE para os municípios (em euros)

Ano	FEF	FSM	Até 5%IRS	Art.º 35.º/3 ⁵⁵	TOTAL
2014	1 701 091 216	164 251 153	384 568 608	-	2 249 910 977
2015	1 726 798 036	163 497 360	467 096 081	-	2 357 391 477
2016	1 748 520 958	163 325 967	474 475 058	-	2 386 321 983
2017	1 839 677 931	163 325 967	451 983 369	-	2 454 987 267
2018	1 844 491 677	163 325 967	483 994 435	-	2 491 812 079
2019	1 875 821 161	163 325 967	493 754 692	113 768 750	2 646 670 570

Fonte: Lei do Orçamento do Estado de 2014 a 2018 e proposta de Lei do OE para 2019. | Tratamento próprio.

A figura seguinte reproduz os dados da tabela, percebendo-se melhor o reforço da justa repartição de recursos financeiros, desde 2013 (RFALEI). Os valores a transferir são diretamente proporcionais ao volume de impostos arrecadados (IRS, IRC e IVA), e esta cobrança tem aumentado com o crescimento da economia verificado após o ajustamento económico e financeiro do país. Paralelamente a esse aumento da base de recursos partilhados entre os níveis administrativos, registou-se também um maior cumprimento do RFALEI ou lei das finanças locais.

Figura 8. Evolução das transferências do OE para os Municípios



Fonte: Leis OE de 2014 a 2018 e Proposta de Lei do OE para 2019. | Tratamento próprio.

⁵⁵ Em 2019 prevê a Lei do OE verbas de modo a cumprir a Lei das Finanças Locais. V. art.º 35/3.

Tabela 8. Número de municípios e peso das transferências do OE nas suas receitas

Anos	Peso das transferências do OE nas receitas totais			
	Até 25%	De 25% a 50%	De 50% a 75%	Superior a 75%
2016	40	110	145	13
2017	40	106	153	9

Fonte: DGAL, Boletim Estatístico Municipal | Tratamento próprio.

Como ilustra a tabela as transferências do OE são ainda significativas para um grande número de municípios. Para 52,6% dos municípios são cruciais as verbas do OE. São sobretudo os pequenos municípios os mais dependentes das transferências e com maiores dificuldades na cobrança de tributos locais. Olhando aos mais dependentes, Fornos de Algodres, Corvo, Lages das Flores ou Barrancos, por exemplo, facilmente seríamos levados à conclusão que essa capacidade de cobrança local de tributos cai com a diminuição da densidade populacional ⁵⁶. É também crescente o valor das transferências para as freguesias.

*Tabela 9. Transferências do Orçamento do Estado para as Freguesias
(em euros)*

ANO	VALOR
2014	184 564 577
2015	187 106 381
2016	189 402 546
2017	194 852 338
2018	197 775 207
2019	208 125 685

Fonte: Leis do Orçamento do Estado de 2012 a 2018 e proposta de Lei do OE para 2019. | Tratamento próprio. | FFF = Fundo de Financiamento das Freguesias. | Inclui majoração de 15% para as Freguesias agregadas pela reorganização administrativa.

Reiteramos que, ainda assim, o nosso país, a par com a Grécia, é dos mais centralizados financeiramente, e com menor despesa subnacional, como se retira do gráfico da figura seguinte⁵⁷. Tal deve-se sobretudo ao facto de não termos um poder regional instituído

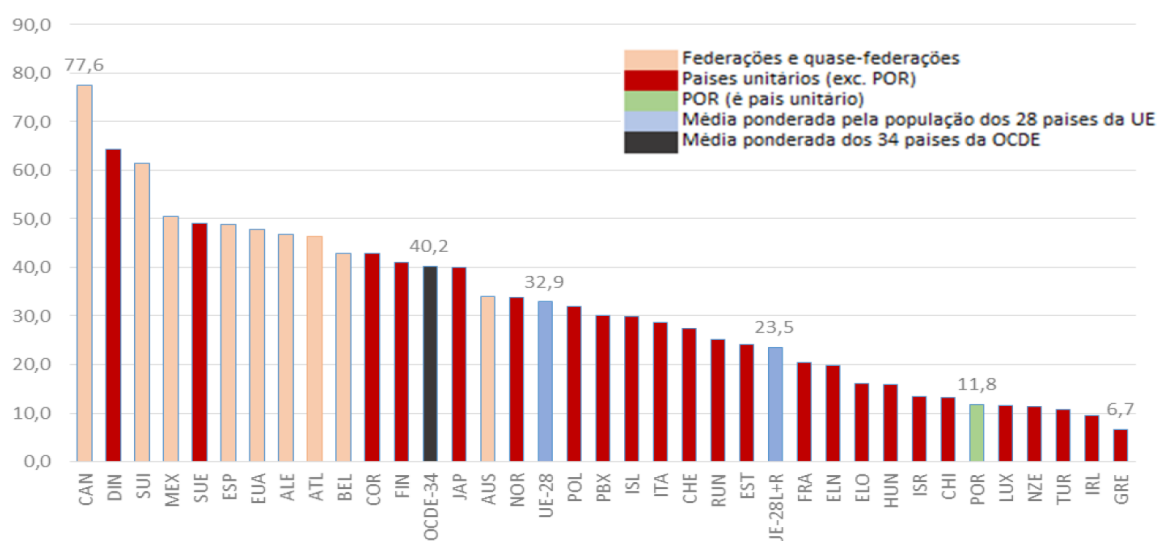
⁵⁶ Ver a este propósito Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2017, OCC.

⁵⁷ O Luxemburgo e a Irlanda também são centralizados administrativamente, mas tal parece advir das suas reduzidas dimensões territoriais e também de atendíveis razões históricas. Ver Anexos 6 e 7. Um estudo recentemente realizado para a Associação Comercial do Porto (ACP), pela Universidade do Minho, concluiu que «Portugal é um dos países mais centralizados da OCDE, tendo alocado à Administração Local

– à exceção das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira – pelo que a repartição financeira substancial dos recursos públicos se detém, no Continente, pela administração central e pela administração local ⁵⁸. Na distribuição vertical a administração local é justamente credora de recursos públicos, em cumprimento do princípio da justa repartição de recursos públicos e da aproximação aos demais Estados da Europa.

Condesso (2005: 90) refere os recursos, meios e estruturas que assegurem a capacidade das autarquias para cumprirem eficazmente as suas atribuições como sendo “*a pedra de toque de um verdadeiro poder local*”.

Figura 9. Despesa subnacional em % da despesa consolidada das administrações



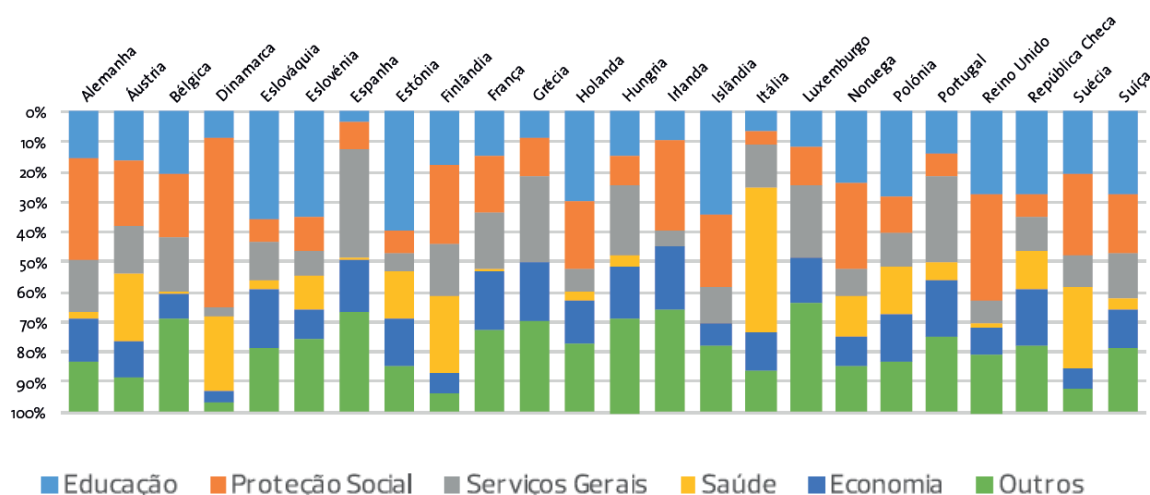
Fonte: OCDE (2016). | Dados tratados por Rui Baleiras, CFP. “Descentralização: Princípios económico institucionais a ter em conta”.| Incluem-se todas as despesas subnacionais, incluindo as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

Mas também as funções administrativas da responsabilidade de entidades subnacionais, têm, comparativamente, um caminho de aprofundamento do nosso país. Referimo-nos aos domínios da educação, proteção social, saúde e economia, como resulta evidente da figura seguinte.

apenas 10% da despesa pública total, o que compara com percentagens superiores a 30% em países como a Alemanha ou a vizinha Espanha», in Expresso de 2018.11.10.

⁵⁸ As transferências do OE para as entidades intermunicipais são ainda de valores pouco consideráveis: 1% do FEF dos municípios das AM e 0,5% do FEF dos municípios que integram as CIM (art. 69.º do RFALEI). Ver anexo 8.

Figura 10. Mapa comparativo da despesa subnacional por funções na OCDE



Fonte: OCDE (2016).

2. Da situação financeira das autarquias locais

Os municípios portugueses registam excedente orçamental pelo sexto ano consecutivo (2012 a 2017), cifrando-se no último ano um excedente de 465 milhões de euros⁵⁹. Para tal contribuíram essencialmente: i) o acréscimo de cobrança em sede de IMI, face à valorização extraordinária do universo tributável; ii) a manutenção do IMT (imposto cuja extinção esteve prevista); iii) um imperativo ajustamento, derivado da aprovação da Lei dos Compromissos⁶⁰; e, mais recentemente, iv) o aumento das transferências pelo Orçamento de Estado em cumprimento da LFL. Nas receitas próprias, o aumento do IMT é significativo. O imposto esteve com extinção prevista na redação do RFALEI de 2013, mas foi reposto em 2016 – sem chegar a ser extinto – e em 2017 significou 851 milhões de euros⁶¹.

Os impostos e taxas ultrapassam já as transferências do Orçamento do Estado. O prazo médio de pagamento no conjunto dos 308 municípios vem igualmente reduzindo. Apenas 29 municípios registavam no 2.º trimestre de 2018 dívidas com prazo médio de

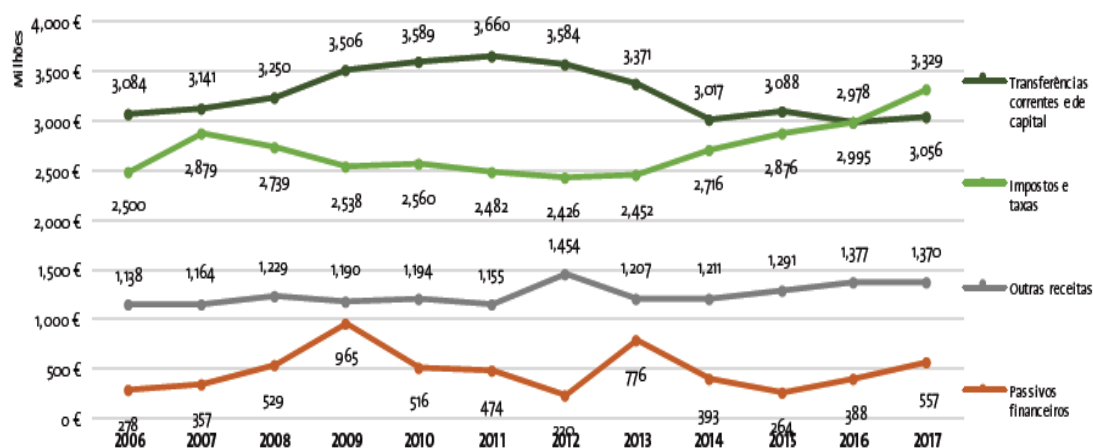
⁵⁹ Conforme dados do Boletim de Execução Orçamental da Direção-Geral do Orçamento de dezembro de 2017. Já a DGAL para o mesmo ano apurou um saldo orçamental de 518,7 milhões de euros. A diferença terá ficado a dever-se ao universo escrutinado, sendo a totalidade dos municípios nesta segunda análise.

⁶⁰ A LCPA visou evitar pagamentos em atraso pelos organismos das administrações central, regional e local. De um modo geral, os municípios têm vindo a reduzir os prazos de pagamento das suas dívidas e encargos (Fonte: Portal Autárquico).

⁶¹ Fonte: DGO. Ver art.º 192.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/3. Nos primeiros 7 meses de 2018, a cobrança em relação ao período homólogo aumentou 73 milhões de euros. A execução do IMT tem superado todas as estimativas, em 2016 a taxa de execução foi de 124% e em 2017 foi de 138%.

pagamento superior a 90 dias⁶². Quanto a outra receita, a derrama sobre a coleta de IRC, que os municípios podem ou não lançar, 204 municípios, 2/3 portanto, lançam o adicional em 2017, mas muitos (63 municípios) têm taxas diferenciadas para os lucros mais baixos (visando certamente proteger as pequenas e médias empresas locais)⁶³.

Figura 11. Evolução das diferentes componentes das receitas municipais desde 2006



Fonte: OCC: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017.

Na figura anterior parece evidente haver maior recurso a receitas de crédito bancário em anos eleitorais 2009, 2013 e 2017, talvez pela necessidade absoluta de realizar maior número de investimentos. O ciclo dos fundos comunitários pode justificar algumas das oscilações verificadas nas transferências de capital. Mas, também o endividamento das autarquias locais vem diminuindo apreciavelmente, conforme se demonstra na figura seguinte. Em boa verdade, a realidade financeira das autarquias locais é alvo de equívocos vários, surgindo na opinião pública uma ideia de que estariam todas muito endividadas. Contudo, não é isso que resulta dos valores reais. As freguesias, cujo recurso ao crédito de médio e longo prazo não lhes está permitido, praticamente não têm dívidas financeiras expressivas (praticamente apenas a fornecedores). Já os municípios, recorrem ao crédito financeiro em momentos de investimento para alavancarem investimentos elegíveis nos quadros comunitários e também em anos

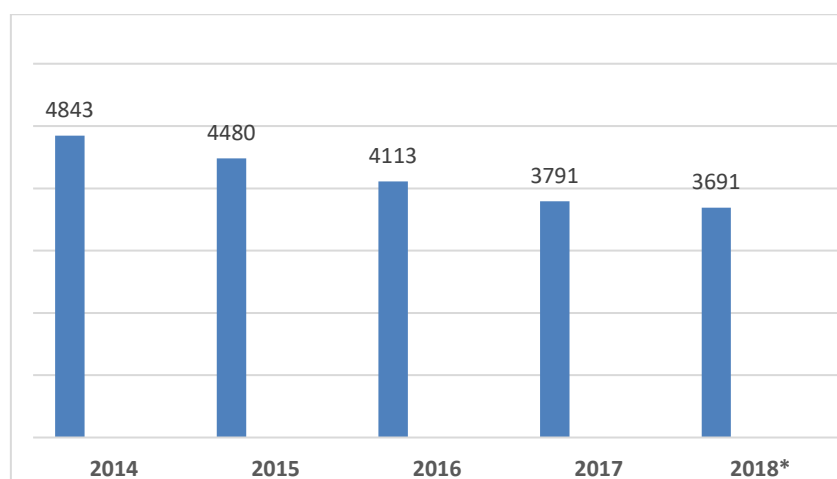
⁶² Fonte: Portal Autárquico, consultado em 2018.09.24.

⁶³ Fonte: Portal das Finanças.

eleitorais em que a “pressão” eleitoral dita o não adiamento de investimentos específicos.

Figura 12. Evolução do Endividamento Municipal

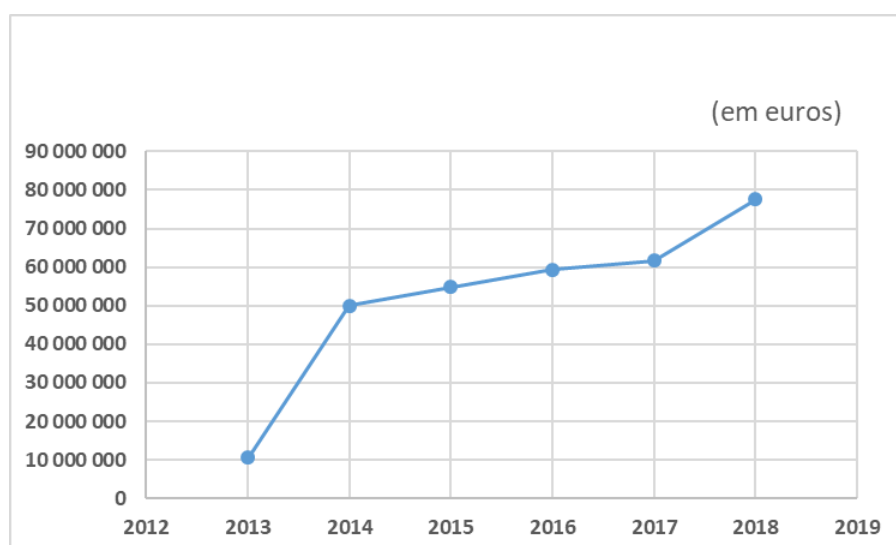
(em milhões de euros)



Fonte: DGO. | Tratamento próprio. | Os dados de 2018 são os referentes ao 1.º Semestre.

Existe também uma efetiva competitividade fiscal de base municipal. Os municípios aprovam os benefícios fiscais, lançam taxas mais baixas de IMI, devolvem até 5% de IRS ou abstêm-se de lançar derramas sobre o IRC, com vista a tornarem-se atrativos a cidadãos e empresas. Um dos maiores problemas de grande parte dos municípios portugueses reside na dificuldade de reter e atrair pessoas para os seus territórios.

Figura 13. Evolução da Devolução Fiscal (Até 5% do IRS)



Fonte: Leis do OE de 2013 a 2018. | Tratamento próprio.

A figura anterior ilustra esse aumento gradual dos valores absolutos da devolução municipal de IRS; 42% dos municípios devolvem até 5% do IRS cobrado aos cidadãos fiscalmente residentes nos respetivos territórios.

Também na fixação das taxas de IMI, que podem ir de 0,3 a 0,45% (e só excecionalmente 0,50%), são muito poucos os que fixam a taxa máxima e vem diminuindo o número de municípios que fixam essa taxa máxima, tendo a maior parte taxas intermédias. 137 municípios praticam, em 2018, a taxa mínima de 0,3%. A taxa média - considerando 286 municípios com dados (em 308) - cifra-se nos 0,34%⁶⁴.

Tabela 10. Municípios e taxas de IMI praticadas

	N.º de municípios com taxa mínima 0,30%	N.º de municípios com taxa máxima 0,45%	Taxa média praticada %
2018	137	22	0,34
2017	129	32	0,35

Fonte: Portal das Finanças | Para 2017 consideram-se dados de 279 municípios com informação e para 2018 foram considerados 286, num universo de 308 | Tratamento próprio.

Por outro lado, 220 municípios (71%), adotaram já medidas de discriminação positiva automática para famílias com filhos,⁶⁵ pelo que podemos constatar estar a baixar a tributação municipal incidente sobre o valor patrimonial dos imóveis⁶⁶, não obstante se alargue o universo tributável e aumente também o valor dos imóveis que atualmente se transacionam⁶⁷. Por isso o valor total do IMI arrecadado não vem aumentando nos últimos anos (como seria expetável face ao incremento da cobrança do IMT e da valorização dos imóveis). Mas apesar da baixa das taxas e das isenções sociais familiares,

⁶⁴ Ver portal da Autoridade Tributária e Aduaneira.

⁶⁵ Para as famílias com filhos, os municípios praticam descontos de IMI de 20€, 40€ e 70€, para famílias com um, dois, ou três e mais filhos, respetivamente.

⁶⁶ O Valor Patrimonial dos imóveis é calculado com base em seis parâmetros: “Valor base dos prédios edificados; Área bruta de construção; e Coeficientes de vetustez, de localização; de afetação; e de qualidade e conforto”.

⁶⁷ Decorre esta constatação do aumento da cobrança do IMT, superando sempre os valores estimados para 2016, 2017 ou 2018. Face ao aumento deste, é natural que já a partir de 2018 o IMI arrecadado possa voltar a subir. A um aumento do IMT no presente, corresponderá, naturalmente, um aumento do IMI futuro.

o imposto mantém a sua receita estável: 1 461 milhões de euros em 2017, sendo a primeira das receitas municipais (para além das transferências do OE).

No atinente à possibilidade de os municípios lançarem Derrama, não é tão evidente a baixa da tributação, embora a taxa média dos últimos 3 anos estudados venha a descer ligeiramente e, bem assim, decresça o número dos municípios que praticam a taxa máxima permitida (1,5% sobre o lucro tributável em sede de IRC), conforme resulta da tabela seguinte:

Tabela 11. Municípios que lançam derrama sobre IRC

	Lançam Derrama (Taxa máxima 1,5%)	Não lançam qualquer Derrama	Taxa Média Praticada
2017	136	104	1,35
2016	140	106	1,36
2015	147	103	1,37

Fonte: Portal das Finanças. | Municípios com dados transmitidos à ATA. | Tratamento Próprio

Brennan e Buchanan (1980), debruçaram-se também sobre o nível da fiscalidade subnacional, tendo concluído que: «*a competição entre governos locais limita o crescimento dos impostos locais e estimula a provisão eficiente dos bens e serviços públicos locais*». E os exemplos que ressaltam das tabelas anteriores comprovam essa conclusão, também entre nós.

Trigo Pereira (1997) parece discordar dessa generalização de que o Estado central cobra mais impostos ou de que não se preocupa com o bem-estar dos cidadãos, ao passo que os governos locais tenderiam a cobrar menos impostos.

Ainda será cedo para termos conclusões ao nível de Portugal, mas, certamente seguimos esse mesmo caminho da menor tributação local. Há um ou outro exemplo do aumento da tributação ao nível de taxas locais, que ocorrem sobretudo em grandes municípios (Lisboa, por exemplo), mas mesmo alguns destes grandes municípios (Lisboa e Cascais, por exemplo), já devolvem parte do IRS e praticam taxas reduzidas em sede de IMI. Pelo menos, e estando essa possibilidade consagrada há apenas uma década, verificamos ser já crescente o número de municípios com mais baixas taxas de IMI, ou a procederem à devolução municipal de até 5% IRS. Atualmente, 129 municípios já devolvem pelo menos uma parte destes 5% de IRS. Acresce que os municípios podem ainda conceder isenções fiscais dos impostos municipais; com exigência de regulamento municipal para

o efeito, no qual se considere “a tutela de interesses públicos relevantes com impacto na economia local” (RFALEI, art.º 16.º).

Os benefícios e as desvantagens do aumento da receita própria dos governos subnacionais constam de estudo da OCDE:

Tabela 12. Benefícios e desvantagens do aumento da receita própria das entidades subnacionais

Benefícios	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhor qualidade e eficiência dos gastos para responder às preferências da comunidade; ➤ Maior responsabilização democrática perante os cidadãos; ➤ Melhor mobilização dos recursos locais; ➤ Maior eficiência na gestão orçamentária e promoção da responsabilidade fiscal; ➤ Maior capacidade de acesso ao crédito. ➤ Maior incentivo ao crescimento económico. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Maior mobilidade das bases tributárias no território nacional, aumentando assim o escopo da evasão fiscal, e levando a uma forma prejudicial de competição fiscal entre entidades (corrida para o fundo). ➤ Distribuição desigual de bases tributárias, aumentando as disparidades de receita e minando a capacidade subnacionais de fornecer padrões comuns para serviços públicos básicos; ➤ Diminuir a relação custo-benefício das administrações tributárias subnacionais (deseconomias de escala, falta de capacidades); ➤ Risco de maior instabilidade fiscal tanto para os governos subnacionais quanto para o governo central.

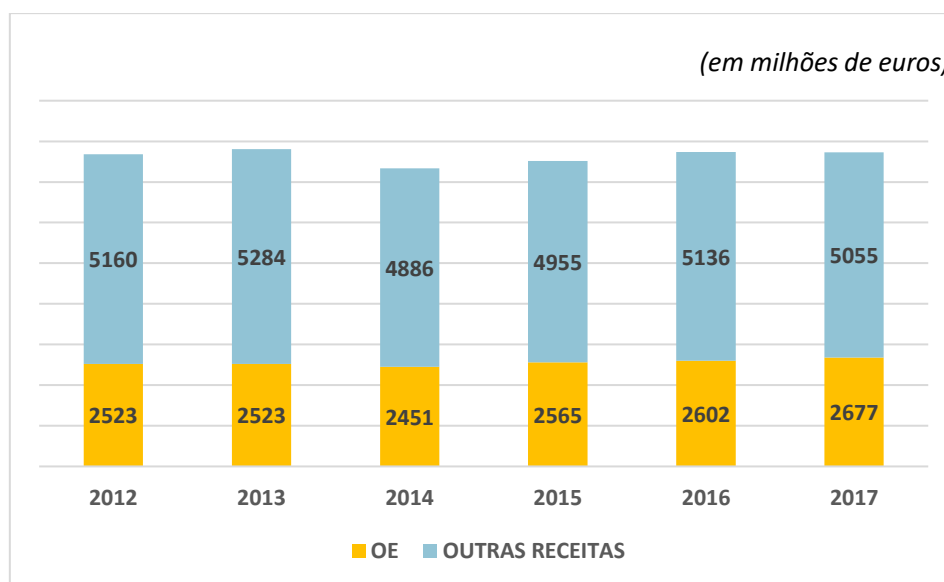
Fonte: OCDE, (2018). Tradução e tratamento próprios.

Na administração dos impostos municipais, resulta pouco “trabalho” para os municípios, cabendo o quinhão maior, com a administração, liquidação e cobrança – inclusive a coerciva – à AT. É como se os municípios não pretendessem ter o “odioso” da cobrança fiscal, preferindo que a administração central intermedeie essa relação com o munícipe-contribuinte. Desde há vários anos que o OE prevê que essas competências possam ser conferidas à administração local, mas jamais foi concretizado – por falta de regulamentação – esse quadro legal.

3. Da administração e cobrança das receitas próprias

Podemos inferir dos dados financeiros estudados, que se verifica uma estabilidade nas receitas das autarquias locais, sejam as receitas próprias, sejam as obtidas pelas transferências do Orçamento do Estado, sendo que aquelas vão obtendo preponderância sobre estas, apesar de a cobrança dos impostos que serve de base às transferências do OE terem vindo também a aumentar. Essa estabilidade, com tendência ligeira de crescimento está demonstrada na figura seguinte. E o ano corrente e também 2019 serão ainda de maiores receitas.

Figura 14. Total de receitas das autarquias locais



Fonte: Lei do OE para os anos indicados e DGO. | Tratamento próprio.

A Constituição consagra o direito das autarquias a terem poderes tributários, receitas próprias, e justo quinhão na repartição vertical de recursos estaduais entre níveis de administração, receitas essas que estarão ajustadas ao nível das competências que a lei lhes reserva⁶⁸. O princípio da justa repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais, consagra para os municípios e para as freguesias, 21,5% e 2,5% da média aritmética simples de IRS, IRC e IVA⁶⁹, respetivamente.

⁶⁸ Art.ºs 238.º, n.ºs 1 e 4, e 254.º, n.º 2 da CRP.

⁶⁹ Os municípios têm ainda direito a 5% de IRS cobrado no território e as freguesias têm atualmente 2% e a partir de 2021 passarão a ter 2,5% da média aritmética daqueles três impostos estaduais (IRS, IRC e IVA).

Subsiste alguma confusão entre estas receitas obtidas da justa repartição de recursos e as demais receitas próprias, como se as primeiras o não fossem: igualmente próprias. De certo modo, discriminam-se as transferências do OE das demais receitas que se destinam às autarquias. Mas não estamos em presença de “donativos” – que são de resto proibidos por lei⁷⁰ – e tão só de uma divisão justa, equitativa e solidária das receitas dos três principais impostos, um sobre o consumo e dois sobre o rendimento (das pessoas singulares e das coletivas). Atento o preceito Constitucional (art.º 238.º) e a sua estatuição na LEO (art.º 11.º) e na LFL (art.º 10.º), esse direito das autarquias a perceberem uma parte desses tributos, faz deles uma receita tão própria quanto esses tributos são receita própria da administração central, ou regional, por exemplo.

Excecionalmente, pode ter estatuição o princípio da solidariedade nacional recíproca com redução dos valores “devidos” a transferir do OE, mas essas situações apenas podem verificar-se “no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos ou do procedimento por défices excessivos, nos termos dos atos jurídicos da União Europeia vigentes”⁷¹.

As autarquias, entre si, são solidárias e ponderadas as respetivas capacidades de obtenção de receitas e as necessidades efetivas de realizar despesas, operando o FEF - Fundo de Equilíbrio Orçamental essa “distribuição equitativa”. Essa é a razão pela qual os municípios de Lisboa, Oeiras e Cascais já não recebem receitas do Orçamento do Estado quer a título de FEF quer de FSM. Há uma efetiva solidariedade financeira horizontal entre municípios. A capitação das transferências do OE é maior nos municípios com menos capacidade de cobrar receitas próprias.

Quanto às taxas municipais ou das freguesias, estas não podem ser criadas nem lançadas sem lei habilitante⁷². *«Os princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade incidindo sobre as contraprestações ou utilidades prestadas aos particulares estão presentes de forma decisiva e imperativa. As taxas são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição*

⁷⁰ Art.º 22.º da LFL.

⁷¹ Ver também art.º 238.º da CRP, art.º 12.º da LEO e art.º 8.º da LFL.

⁷² O Regime de Taxas das Autarquias Locais foi estabelecido pela Lei n.º 53-E/2006, de 29/12.

das autarquias locais» (Ribeiro, 2018b). Também Vasques (2008: 248), reforça a necessidade da contrapartida efetiva, que o imposto não tem: “a taxa constitui um tributo exigido em contrapartida de prestações administrativas efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo”.

«O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017, de 13/12⁷³, versando sobre a taxa de proteção civil de Lisboa, veio concluir que *as manifestações tributárias orientadas para o financiamento de atividades gerais e indivisíveis — defesa nacional, atuação legislativa, serviço diplomático, iluminação pública, sinalização de trânsito, acessibilidade urbana, etc. — não podem ser subsumidas ao conceito jurídico de taxa, na exata medida em que não permitem a individualização da utilidade recebida ou da conduta de causação relevante na perspetiva de quem tem o dever de pagar»* (Ribeiro, 2018b).

4. A recetividade das novas competências e o “envelope” financeiro

Os municípios mantêm sempre acesa a chama da aceitação de novas competências, contribuindo para o debate com uma recetividade quase permanente, pelo menos teórica. Já que, por vezes, são os próprios a reconhecer que a escala municipal pode não ser a adequada. Manuel Machado, presidente da ANMP⁷⁴, questionado sobre a aparente agenda própria das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto em matéria de descentralização⁷⁵, veio referir que *“os municípios não querem fazer parte de um processo de atomização da saúde”* atentas as exigências de competências específicas e especializadas que os municípios não detêm nessa área.

⁷³ Publicado na 1.ª Série do Diário da República de 22/01/2018. Também o Acórdão n.º 147/2017, do mesmo douto Tribunal, já referia: *“é sobejamente reconhecido que a diferenciação entre imposto e taxa reside na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: o imposto tem uma estrutura unilateral, enquanto a taxa apresenta uma estrutura bilateral ou sinalagmática. (...) É, pois, fundamentalmente o facto de as taxas não visarem a satisfação de necessidades financeiras gerais do Estado, em função da capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no cumprimento de um dever de solidariedade, que explica que a concreta criação destes tributos não esteja subordinada ao princípio da reserva de lei formal e, logo, não tenha de ocorrer através de lei em sentido formal (cf. artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP)”*. A taxa de proteção civil veio a ser devolvida pela autarquia aos munícipes, em cumprimento do Acórdão.

⁷⁴ Manuel Machado em entrevista de 2018.03.19 à Antena 1 e ao Jornal Económico.

⁷⁵ Eduardo Rodrigues, presidente da AM do Porto proferiu comentários críticos ao processo, defendendo terem os municípios uma palavra a dizer quanto ao funcionamento, gestão e horários dos centros de saúde, por exemplo.

As negociações para a descentralização são também limitadas no seu êxito pelo “envelope” financeiro associado. A expressão “envelope” não é a melhor, parece-nos, mas é pela definição do quadro financeiro associado às novas competências que o processo costuma desacelerar ou mesmo estagnar; ou então fica marcado pelos ciclos políticos governativos. O debate político está permanentemente informado por esta questão financeira. E em boa verdade, o processo descentralizador em execução, prevê um Fundo de Financiamento da Descentralização; com novas verbas para além das já garantidas no - já sedimentado - regime financeiro.

Para novas competências são necessárias receitas locais ou maior fatia do OE. Criticamente, Faguet (2011) debruçou-se sobre a conexão entre descentralização e sustentabilidade fiscal tendo concluído que *«os países descentralizados enfrentam o intrínseco problema de restrições orçamentais suaves porque os políticos locais têm fortes incentivos para gastar e colher os benefícios, enquanto nacionalizam o custo de seu comportamento através de resgates centrais»*⁷⁶.

5. A nova lei das finanças locais

O novo instrumento jurídico regulador das finanças subnacionais, com a redação dada pela Lei n.º 51/2018, de 16/8, estabelece as normas disciplinadoras das finanças locais, reforçando a descentralização financeira ou, por outras palavras, a autonomia financeira subnacional. *«O sistema financeiro local português chegou a ser caracterizado por deficitário e em permanentes dificuldades face a crescentes responsabilidades, poderes funcionais e competências. Mas o quadro normativo evoluiu, prevendo variadas formas de financiamento das suas atividades, desde as receitas fiscais municipais, patrimoniais, taxas, venda de serviços e bens, recurso ao crédito, transferências do Orçamento do Estado e cofinanciamento comunitário (UE)»* Ribeiro, (2018b: 11).

A autonomia local, tem um peso de quase 10% das receitas das administrações públicas, e estão criadas condições – pelas alterações recentes ao regime financeiro – para se

⁷⁶ Em Portugal, apenas 11 municípios atingiram a rutura financeira e recorreram ao Fundo de Apoio Municipal, estabelecido pela Lei n.º 53/2014, de 25/12 e alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16/07 e Lei n.º 114/2017, de 29/12. O volume de assistência financeira é de aproximadamente 447 milhões de euros. Fonte: Portal do FAM.

registar um apreciável crescimento nos próximos anos⁷⁷. Desde logo, passando os municípios a ter participação direta nas receitas de IVA e também pela criação de um fundo para apoio às competências descentralizadas (FFD)⁷⁸. Somos, ainda assim, centralizados financeiramente, quando comparados com os parceiros europeus⁷⁹. Sobretudo por não termos um nível intermédio entre o local e o central (com exceção dos Açores e da Madeira). Talvez a explicação para esse facto advenha de sermos um país de pequenas dimensões, quando comparado com outros regionalizados (Espanha, Itália, Alemanha).

O novo sistema contabilístico, introduzido pelo SNC-AP⁸⁰, permitirá implementar a base de acréscimo na contabilidade e o relato financeiro das administrações públicas, favorecendo a quantificação do custo efetivo do exercício de cada competência. Poderá o novo sistema contabilístico ser, instrumentalmente, da maior utilidade à mensuração de valores úteis ao acompanhamento que adiante se propõe da descentralização.

O novo quadro legal estabelece condições para a evolução do financiamento das entidades locais. E isto num subsector que vem gerando excedentes orçamentais de centenas de milhões de euros nos últimos anos⁸¹. Logo, não será pelo “espartilho” financeiro que a descentralização não avançará, muito embora na discussão o tema do “envelope” financeiro associado seja sempre nuclear e presente em todas as abordagens dos titulares do poder local.

Em Ribeiro, (2018b), apresentámos as alterações mais significativas do novo regime financeiro, que na tabela seguinte se elencam resumidamente.

⁷⁷ 8303,2 milhões de euros. fonte: DGAL: Boletim Estatístico Municipal 2017, disponível no Portal Autárquico.

⁷⁸ Ver art.ºs 30.º-A e 80.º da LFL e anexo 9.

⁷⁹ Ver anexos 6 e 7: Despesa com os governos subnacionais na OCDE.

⁸⁰ O DLEO, DL n.º 33/2018, de 15/5, art.º 79.º, prevê possa ser aplicado já partir 1 de janeiro de 2019.

⁸¹ Fonte: DGAL, Boletim Estatístico Municipal 2017, com saldo orçamental de 698,9 milhões de euros em 2016 e de 518,7 milhões de euros em 2017.

Tabela 13. Efeitos do reforço da autonomia financeira das entidades subnacionais

<p>a) «Cria uma nova receita, o Fundo de Financiamento da Descentralização⁸², que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais⁸³;</p> <p>b) Reparte pelos municípios 7,5% do IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás passa também a ser receita municipal⁸⁴;</p> <p>c) A responsabilidade financeira recai sobre os membros do órgão executivo, apenas quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar, ou tomaram decisão diferente do sentido da informação;</p> <p>d) Dispensa da fixação de taxas máximas de impostos locais em municípios com plano de saneamento, em sequência de processo de recuperação financeira⁸⁵.</p> <p>e) O reconhecimento de isenções totais ou parciais, objetivas ou subjetivas, relativamente aos impostos e outros tributos próprios das autarquias exige agora, imperativamente, a aprovação prévia de regulamento para o efeito⁸⁶.»</p> <p>f) Revoga parte substancial do regime jurídico e deixa para novo instrumento jurídico, a aprovar posteriormente, o recurso ao mecanismo de recuperação financeira e seus termos.</p> <p>g) A isenção de IMI de que gozam os prédios do património imobiliário público (Estado, Regiões Autónomas, Institutos Públicos, etc.) vai findar⁸⁷.</p>
--

Fonte: Lei n.º 51/2018. | Tratamento próprio

⁸² O relatório apenso à proposta de Lei do OE para 2019 prevê 261 276 236,00 euros para este fundo.

⁸³ “Em 1 de janeiro de 2021 tornar-se-á universal e imperativa a transferência de competências. Até lá, para os anos de 2019 e 2020, as entidades locais, através de deliberação de rejeição, poderão opor-se a que ocorra já a transferência de novas competências,

⁸⁴ A participação dos municípios no IVA, sendo uma nova receita que contribui para o reforço da “justa repartição dos recursos públicos, entrará gradualmente em vigor: em 2019 a AT prepara a implementação operacional; em 2020 começa a ser distribuída e neste ano e em 2021 os critérios de distribuição são 25% repartidos igualmente por todos os municípios promovendo a solidariedade e 75% serão distribuídos proporcionalmente, determinados por referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial, para as atividades económicas acima referidas” Ribeiro, (2018b). Para os municípios da Madeira e Açores terá de existir impulso legislativo das respetivas Assembleias Legislativas.

⁸⁵ “Neste caso, a assembleia municipal, por proposta da câmara municipal, aprovará a adoção de medidas financeiras de efeito equivalente, ou seja, otimizando receitas e reduzindo despesas, sem a obrigatoriedade de serem praticadas as taxas máximas de IMI, por exemplo” Ribeiro, (2018b).

⁸⁶ “Salienta-se a previsão da obrigação de publicitação do regulamento de concessão de isenções e benefícios fiscais; e bem assim dos benefícios das isenções fiscais concretamente reconhecidas pela câmara municipal, a respetiva fundamentação e os dados da respetiva despesa fiscal, desagregados por tipo de isenção concedida. Esses benefícios fiscais atribuídos com um limite temporal máximo de 10 anos (contando já com uma renovação) são obrigatoriamente comunicados à AT até 31/12 do ano em que foram concedidos” Ribeiro, (2018b).

⁸⁷ “Estabelece-se que, já em 2019, os municípios procedam à identificação dos prédios que estejam sem utilização, permitindo que a partir de 2020 possam já ser sujeitos a IMI” Ribeiro, (2018b).

CAPÍTULO IV - A ESCALA ÓTIMA PARA OPERAR A DESCENTRALIZAÇÃO

«O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública».

CRP, art.º 6.º, n.º 1

«A existência do poder local é uma exigência do Estado de direito e corresponde à manifestação de uma separação vertical de poderes».

Marcelo Rebelo de Sousa, 2017

1. Enquadramento

Independentemente do modelo de administração pública prosseguido, nas democracias modernas, os meios e os recursos serão sempre limitados ou escassos para os muitos bens e serviços a prover. Os ciclos eleitorais, autárquicos e nacionais, marcam profundamente o processo descentralizador. Por isso haverá avanços e recuos e não uma caminhada sustentada no sentido do aprofundamento deste processo.

Bessa e Nogueira Pinto (2001: 283) notam, a este propósito, que: *«As políticas públicas consistem em orientações dominantes emanadas dos órgãos do poder para aplicar no campo político, económico e social. São decididas pelas elites governantes, segundo as suas concepções do mundo e da vida, e também os seus interesses a curto prazo, nomeadamente a reeleição».*

Verdadeiramente, o quadro legal estabelecido em 2013, reforçado em 2015, e aprofundado em 2018, parece desejar seja estabelecido *«um nível supramunicipal, para o exercício de competências, quer transferidas ou contratualizadas pelos órgãos da administração central, quer pelos próprios municípios, os quais reenviariam competências próprias para um nível adequado, supramunicipal, com ganhos de escala, em função da natureza das mesmas»* Ribeiro, (2018a: 46). Existem claramente domínios da atividade administrativa (redes de abastecimento, mobilidade e transportes, proteção civil, salubridade e ambiente, empreendedorismo, atração de investimento,

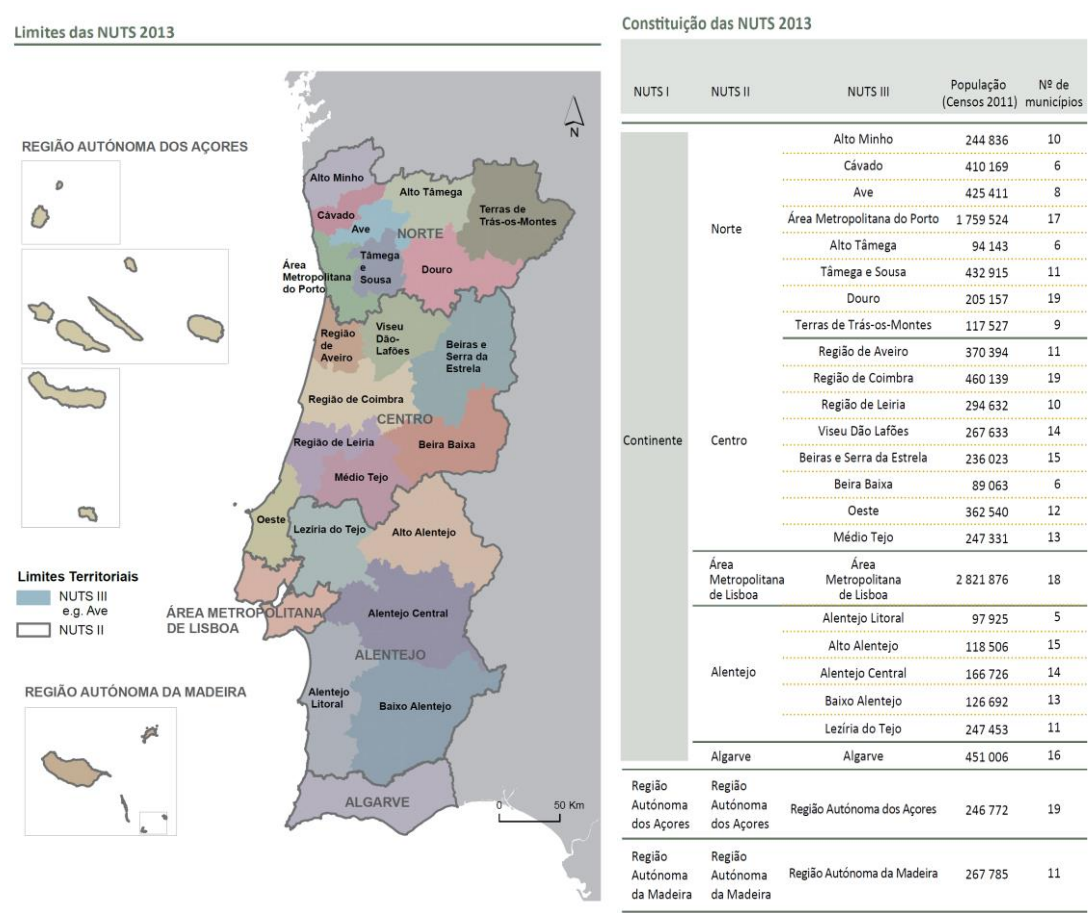
turismo, formação, etc.), que evidenciam a necessidade de uma adequada escala para os bons resultados desejados. E a aplicação de modelos econométricos poderia ditar um maior ajustamento da rede de provisão dos serviços públicos de base local. Será esse o intuito do quadro legal quando antecipa que possam as competências ter outro fluxo ou sentido que não o da dispersão; ou seja, que possam concentrar-se ou ser o seu exercício articulado ao nível supramunicipal, mas, obviamente subnacional. E nesses casos com perda de competências pelos municípios em nome de um interesse maior, objetivamente reconhecido e apreendido ou aceite por todos. A questão que aqui se coloca é se a transferência e a delegação de competências pelos municípios nas CIM e AM também enformam o processo descentralizador. Neste particular, as competências que já estavam em cada um dos 308 municípios são elevadas para outro patamar de exercício (do associativismo público de municípios). Trata-se, neste caso, de uma regionalização de competências? Estamos em presença de uma certa *recentralização* de serviços que já competiam às autarquias locais?

«A *previsão legal da passagem de competências dos municípios para um nível territorialmente superior e para uma entidade intermunicipal, constitui um avanço significativo no debate da escala ótima para se operar e executar uma determinada competência*» (Ribeiro, 2018a: 46). Questão que se levanta, é se, neste caso, ainda estaríamos a respeitar o princípio da subsidiariedade que convoca os legítimos representantes da comunidade que lhes é próxima a resolver, na prossecução dos interesses coletivos dessa comunidade. Mas na interpretação atualista e teleológica que fazemos da lei, não nos inclinamos para esta conclusão. Há todo um edifício jurídico em matéria de gestão pública, transversal aos diferentes níveis com vista a acautelar uma gestão eficiente, eficaz e económica. Ora, se modelos objetivos ditarem a escala intermunicipal como ótima para o exercício de um conjunto significativo de competências, não poderemos ater-nos apenas à estatuição da subsidiariedade, por importante que este princípio seja. Há, pois, competências que pela sua natureza ou especificidades exigem maior escala para o seu exercício do que a escala municipal. A lei impõe uma população não inferior a 85 mil habitantes para o ordenamento territorial em entidades intermunicipais⁸⁸. Das 21 CIMs, pelo menos três estarão já no

⁸⁸ Art.º 80.º, n.º 5 do RJALEI. Todas as entidades Intermunicipais constam do anexo II da Lei n.º 75/2013, de 12/9.

limiar mínimo deste limite. Referimo-nos à Beira Baixa, Alentejo Litoral e Alto Tâmega, todas elas em perda populacional. Pelo que, ou se muda a lei ou se imporá eventual agregação de entidades intermunicipais por se entender que 85 mil habitantes seria a base populacional mínima para desenvolver algumas políticas públicas transversais a vários municípios contíguos territorialmente e similares no seu estágio de desenvolvimento económico e coesão social.

Figura 15. Limites e população das entidades intermunicipais



Fonte: INE (2016).

Deixamos aqui um apontamento técnico em defesa das atuais entidades intermunicipais. A UE produz estatísticas com base em NUTs e as NUTIII correspondem em Portugal aos territórios das entidades intermunicipais, bem definidos e respetivas populações que nele residem. Têm personalidade jurídica e existência enquanto associações públicas de municípios. Atenta a abrangência dos dados tratados e a fiabilidade dos mesmos, e também a sua comparabilidade no universo das “Regiões” em

toda a Europa, inclinamo-nos para defender que a escala ótima para a medição do resultado das políticas públicas seja efetivamente esta, já de certo modo consolidada e à qual também os Ministérios vão adequando a sua rede de organização e oferta de serviços.⁸⁹

Com efeito, estas pessoas públicas coletivas, constituídas no perímetro do poder local, pelos municípios que integram esses territórios, vêm também ganhando novas atribuições e competências, gozam de autonomia financeira e patrimonial, tendo também um quadro de pessoal próprio; e os titulares dos seus órgãos são eleitos, na sua maior parte, por um colégio de grandes eleitores (os presidentes de câmara e os membros das respetivas assembleias municipais) e representam os territórios “ideais”, desejados pelos municípios que delas fazem parte (pois, desde logo, é voluntária a associação em comunidades intermunicipais). São, pois, uma nova realidade administrativa, que se afirma, sobretudo para fins e domínios transversais ao respetivo território. Já nas áreas metropolitanas a sua composição – dos municípios que as formam – é determinada por lei e não resulta da vontade dos municípios. Na prática, esta diferença não é significativa, pois umas e outras são estáveis e praticamente inalteradas desde a sua constituição.

Não sendo autarquias locais, pelo menos o regime jurídico português não lhes atribui esse estatuto jurídico-político, nem administrativo, não deixam de ser entidades com atribuições vastas e crescentes, desenvolvendo os titulares dos seus órgãos competências transversais a todos os municípios que as integram, gerindo as redes e mapeando as intervenções públicas do futuro e contratualizando a alocação de fundos comunitários (UE) a projetos locais de interesse comum ou transversal da CIM ou da AM. Não são competências menores estas. Os próprios municípios que as integram podem delegar-lhes competências e meios humanos e financeiros, como se referiu, sendo crível que tal movimento aconteça sobretudo para novas atribuições e competências a transferir. Ao nível dos transportes, por exemplo, está em curso uma delegação de competências dos municípios enquanto autoridades de transporte para as respetivas comunidades intermunicipais, talvez por se entender que a mobilidade seja um domínio transversal aos municípios de um dado território com ligações e polaridades

⁸⁹ Em 2018.10.25, o Conselho de Ministros aprovou a nova orgânica da proteção civil, abandonando a tradicional divisão por “distritos” e passando a considerar as CIM e AM visando racionalidade na operação.

complementares e que, por isso, as entidades intermunicipais sejam a entidade adequada a desempenhar as competências nesta sede.

Ora, como todas elas têm hoje planos estratégicos onde acolheram a visão supramunicipal ou “regional” e neles verteram as linhas de ação em rede, não é despiciendo que todas as políticas públicas, essencialmente aquelas em que se exige cooperação interadministrativa entre os níveis nacional e local – inexistindo entre nós verdadeiras regiões administrativas – possam ser monitorizadas e avaliadas a este nível de análise. Tantas vezes se tem criticado a falta de acompanhamento, monitorização e avaliação das políticas públicas, que a questão ganha nova acuidade. Se estiver encontrado o universo ideal para a medição e monitorização das mesmas, o trabalho subsequente poderá estar de algum modo facilitado. E parece-nos avisada a consideração da Entidade Intermunicipal (ou NUTIII) para a medição, monitorização e avaliação das metas alcançadas pela descentralização de competências.

Têm também a faculdade de sempre poderem ser comparados os respetivos resultados aos verificados na UE, pois é nesta escala que encontramos maior oferta de dados estatísticos, que permitam avaliar políticas, também por comparação com os demais Estados. Do mesmo modo, o desenho das políticas públicas tem em conta esta realidade territorial e não tanto as entidades autárquicas, como se compreende, face à sua apreciável dispersão e exiguidade populacional.

2. As Freguesias

As freguesias, entidades da administração local surgidas em 1830, com base territorial e populacional nas então circunscrições paroquiais, são a base do exercício do poder administrativo e político em Portugal⁹⁰. Podemos dizer que as freguesias são hoje uma especificidade portuguesa, porquanto não têm congéneres paralelas em outros ordenamentos europeus, onde os municípios, as comunas e os *ayuntamientos* imperam.

⁹⁰ “As freguesias constituem a resposta administrativa de maior proximidade às populações, a entidade que todos conhecem e a quem se recorre em primeira instância político-administrativa. A eleição direta do presidente de junta contrasta com a eleição indireta dos demais membros do executivo. Não se vota diretamente para a junta de freguesia – embora muitos cidadãos desconheçam esta realidade – e sim para a assembleia de freguesia, sendo o primeiro eleito o presidente, não da assembleia de freguesia, mas da junta de freguesia. Os demais membros da junta de freguesia são eleitos pelos membros eleitos para a assembleia de freguesia, na base de proposta do presidente da junta”, Ribeiro, (2018a: 40).

Estas entidades são em tudo próximas dos municípios pelas atribuições, mas já mais distantes ao nível das competências exercidas pelos titulares dos seus órgãos. Ou seja, têm muitos domínios nos quais são chamadas a intervir, mas o nível de intervenção é limitado.

São estes os domínios ou atribuições legais das freguesias: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural, e proteção da comunidade, sem prejuízo do reforço que a nova LQD estabelece e impulsiona.

A Constituição de 1976 ainda estabeleceu uma forma de organização inferior à freguesia – as organizações de moradores – mas acabaram por não vir a ser dotadas com competências administrativas⁹¹. A freguesia acaba por ser a entidade mais próxima dos cidadãos e onde, digamos, o princípio constitucional da subsidiariedade tem estatuição maior. Há atualmente 3091 freguesias na nossa organização das entidades autárquicas, em resultado da reorganização territorial de 2012. As freguesias estão bem presentes em todo o território e dificilmente se *territorializa* uma política pública sem que estas estejam convocadas para o seu êxito. Os *fregueses* tendem a colocar os seus problemas neste nível de administração, ainda que a competência requerida possa encontrar-se na alçada dos titulares de órgãos deliberativos ou executivos de outras entidades. O sentido de pertença a uma dada comunidade permite-lhes chamar os eleitos locais a resolver ou, então, a debruçarem-se sobre os seus problemas se a instância de decisão for outra.

Decorre do princípio da intangibilidade das atribuições e competências para atos de administração pública, que não haja sobreposição de poderes funcionais, nem concorrência interadministrações. Os poderes devem estar positivados na lei (princípio da legalidade) e só desse modo o seu exercício enformará um quadro de segurança jurídica e de estabilidade. Em Espanha vigora semelhante princípio: “una

⁹¹ Algumas leis têm, contudo, previsão de competências para as organizações de moradores, mas o regime jurídico nunca foi aprofundado. A Lei n.º 75/2013, de 12/9, passou a prever que pudesse ser autorizada pela assembleia de freguesia «a celebração de protocolos de delegação de tarefas administrativas entre a junta de freguesia e as organizações de moradores» (alínea h), do n.º 1, do artigo 9.º). Também os municípios podiam celebrar acordos de colaboração, em que confiavam a moradores ou grupos de moradores poderes na “gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva, mediante a celebração com o município de acordos de cooperação ou de contratos de concessão do domínio municipal». Ver Proc.: S-PdJ/2015/16557, Q/6433/2012 (UT6) do Provedor de Justiça, de 17/2/2016.

Administración, una competência” (Alemán, 2016: 49), impedindo a sobreposição de competências, que poderia levar a desculpabilização também de atores políticos, na medida em que poderiam “empurrar” o exercício da competência quando tal lhes fosse de algum modo inconveniente⁹².

Em Lisboa, concelho, atenta a reconhecida especificidade de capital do país e sede de grande parte das organizações governativas, realizou-se em 2012 uma reforma com vista a reorganizar as 53 freguesias, que deram lugar a 24. Com essa agregação foram ao mesmo tempo reforçadas as competências respetivas⁹³. Não deixa de ser interessante verificar que, mesmo existindo significativa dispersão de entidades do poder local, se assista hoje a um discurso na sociedade civil da falta de coesão territorial, face ao despovoamento que assola a maioria do território nacional. Ou seja, não foi por existir uma elevada presença destas entidades político-administrativas - eram 4259 freguesias em 2012 - que se resolveram os problemas que se prendem com os territórios da baixa densidade, ou se impediu o despovoamento de vastas áreas territoriais. A existência das unidades político-administrativas não são, por si só, garantia da inversão do despovoamento ou do reforço da atratividade dos territórios. Nem tão pouco são garantia de sucesso ao nível do desenvolvimento económico e social.

As freguesias apenas surgem na organização administrativa no Séc. XIX, através do Decreto n.º 25, de 26 de novembro de 1830, que previa no seu art.º 1.º, *“a instalação, em cada paróquia, de uma junta, nomeada pelos vizinhos, encarregada de promover e administrar todos os negócios, que forem de interesse puramente local”* (D. Ferreira, 2017). Acabaram por ganhar enorme importância na vida dos cidadãos e no acesso destes a um serviço administrativo de proximidade, ainda que limitado em meios e recursos e, conseqüentemente, com poucas competências. Contudo, a bem conhecida, reforma de Mouzinho da Silveira - passado pouco mais de um ano - pelo profundamente

⁹² A estabilidade do mandato, não obstante haja algumas exceções - com eleições intercalares - que confirmam aquela, é uma característica do poder local. Nas últimas eleições de 2017, num universo de 3091 eleições para os órgãos da freguesia, terão resultado 2741 maiorias absolutas e apenas 350 maiorias relativas; Fonte: Revista das Freguesias, n.º 6 (2018: 54). É nestas situações que por vezes se regista a dificuldade de instalar a junta de freguesia, casos havendo de renúncia dos eleitos para a assembleia de freguesia de modo a terem lugar eleições intercalares.

⁹³ Art.º 2.º da Lei n.º 56/2012, de 8/11: “A reorganização administrativa responde a uma exigência de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade de Lisboa, a qual decorre, além do mais, de a cidade ser a capital do Estado e a sede das instituições do Governo do País, bem como do desajustamento da dimensão e da delimitação geográfica das atuais freguesias do concelho”. Ver também breves alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7/8. Ver Anexo 4.

centralizador Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, abolia todas as divisões administrativas que não sejam as províncias, as comarcas e os concelhos, constituindo um revés para a implantação das entidades administrativas freguesias. Estas voltariam, pelos Decretos de 18 de julho de 1835 e de 6 de julho de 1836, e, sobretudo, pelo Código Administrativo de 1836, a constar efetivamente na divisão administrativa do território nacional.

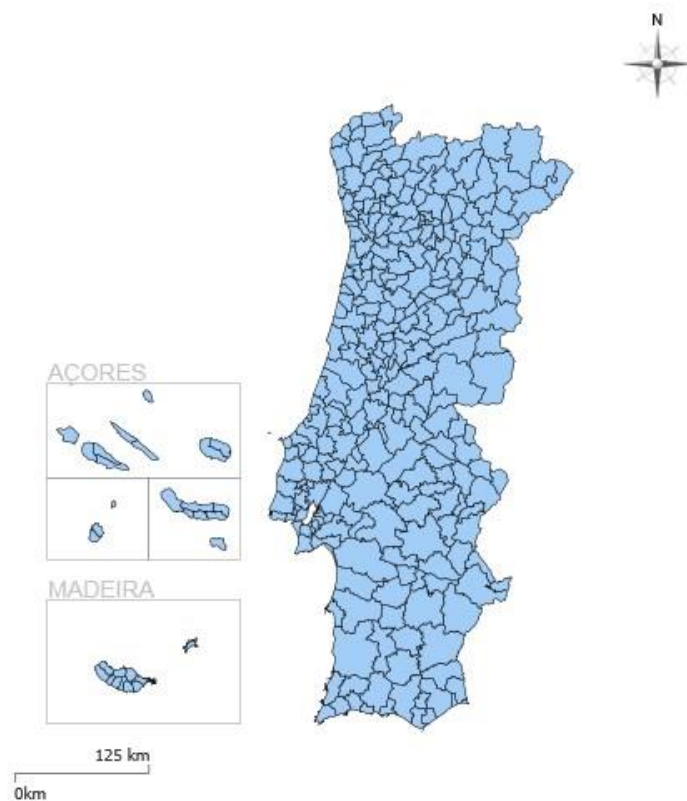
A tradição paroquial pode até ombrear com a tradição municipalista, mas não ao nível das competências administrativas que as paróquias não detinham. Também não é despreciando, sobretudo nas últimas 4 décadas, o importante papel destas entidades na instalação da democracia e seus princípios por todas as comunidades do nosso país. Verdadeiramente, há um papel formativo que as freguesias acabam por fazer na medida em que são a primeira e porventura a mais simples sede da participação da cidadania e da democracia.

A questão que agora se coloca, é se as freguesias estão tecnicamente preparadas para receber novas competências. Muitas não têm pessoal ao seu serviço e outras têm poucos recursos financeiros (praticamente apenas as transferências do Orçamento do Estado)⁹⁴.

⁹⁴ O princípio da justa repartição de recursos não está neste nível de organização político-administrativa tão desenvolvido e presente, parece-nos, atentos os valores em causa. Apenas 2% (e a partir de 2021, 2,5%) da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA se destina às freguesias e bem assim 1% do IMI urbano.

3. Os Municípios

Figura 16. Mapa com divisão administrativa – 308 Municípios



Fonte: INE, 2018.

Já as instituições municipais portuguesas, muitos delas anteriores ao próprio Estado e derivadas das organizações das comunidades existentes ao longo do território, são portadoras de uma longa e reconhecida história, estando presentes nos marcos históricos da nacionalidade⁹⁵. A figura acima denota uma divisão administrativa apreciável, com os municípios de menor área territorial localizados a norte do Tejo. Em momentos de maior centralismo registou-se o esvaecimento destas entidades e mesmo a sua subalternização perante os poderes régios ou mesmo ditatoriais⁹⁶, Caeiro (2015b).

⁹⁵ As Cortes de Leiria, de 1254, foram as primeiras em que tomaram assento representantes do povo ou dos municípios.

⁹⁶ São exemplos desses momentos de “apagamento” dos municípios o reinado de D. Manuel I, dos Filipes de Espanha, dos séculos XVII e XVIII, da profundamente centralizadora reforma de Mouzinho da Silveira de 1832, e já mais recentemente o período do Estado Novo, em que os presidentes de câmara eram nomeados pelo poder central.

São 308 os municípios e a sua área territorial média situa-se nos 300 km² e aproximadamente 34 mil habitantes, se bem que a maior parte não atinja sequer os 20 mil habitantes.

Tabela 14. número de habitantes por municípios

N.º de Habitantes	Até 20 mil	De 20 a 100 mil	Acima de 100 mil
N. de Municípios	186	98	24

Fonte: INE (2017) | Tratamento próprio.

São, pois, municípios médios em comparação com a Europa (onde a média de habitantes se aproxima dos 25 mil). Face ao declínio demográfico resultante do abandono de vastos territórios do interior e da reduzida natalidade, a tendência é para termos municípios com menos densidade populacional, sobretudo nas regiões mais desfavorecidas do interior do país.

Inexistindo estudos que demonstrem a escala ótima para a divisão administrativa do séc. XXI, atentos os avanços comunicacionais e em acessibilidades, por exemplo, e estando em falta relatórios ou estudos publicados, que igualmente apontem nos custos unitários atuais com as competências a transferir e ao seu custo próximo futuro na nova entidade que os passará a exercer, cremos que essa escala ótima não poderá ser sempre a freguesia – por mais facilitado que seja o acesso – nem o município, ainda que a sua história responda em sua defesa. E em alguns casos também não será a própria entidade intermunicipal, por mais racional que ela se apresente na sua construção. Por vezes será mesmo necessário agregar CIMs, ao nível da NUT II, por exemplo na gestão de fundos comunitários, ou no planeamento regional.

Sabemos que essas exigências mínimas poderão não se conjugar com uma elevada dispersão de serviços e inerente *atomização* da tomada de decisão e da execução das políticas públicas⁹⁷. A fragmentação funcional só por si não é garantia de eficácia nem de eficiência. Há muito que as economias de escala⁹⁸ fizeram o seu caminho.

⁹⁷ Vide n.º 5 do art.º 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15/1, que a propósito da Organização do Estado dispõe: “Em cumprimento do princípio da racionalização, devem ser prosseguidas a economia de meios e a eficácia da atuação administrativa, evitando-se a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas”.

⁹⁸ Todo o processo produtivo das empresas se vem colocando de modo a alcançar a máxima utilização dos fatores produtivos em busca de baixos custos de produção e do incremento de bens e serviços.

A lei prevê que possa ter lugar a fusão de municípios (tal como prevê e determinou a agregação de freguesias, mas esta de forma imperativa e aquela de iniciativa voluntária), mas não se vislumbra qualquer movimento nesse sentido, apesar de termos municípios com menos de 5 mil habitantes e em perda populacional de mais de 10% por década.

Os Estados da UE vêm percorrendo um caminho do aprofundamento dos poderes subnacionais e respetiva redistribuição equitativa de recursos públicos. Alguns, Alemanha, Itália e Bélgica, por exemplo, face à sua história constitutiva ou à apreciável dimensão territorial, fundaram já um significativo nível regional de autonomia.

Praticamente todas as democracias ocidentais desenvolveram um apreciável quadro com multiníveis de governação, todos eles derivados da legitimidade eleitoral e prossequindo interesses públicos em várias escalas de atuação, nacional, regional e local. Ainda assim, não lograram alcançar todos eles a mesma autonomia financeira, nem as competências estão do mesmo modo distribuídas. Mas é razoável esperar que com a integração europeia aumentem os alinhamentos dos sistemas de distribuição de poderes funcionais e as semelhanças entre sistemas político-administrativos serão crescentes. As próprias estatísticas vão pressionar nesse sentido e também as boas práticas que se vão publicitando e encorajando a prosseguir⁹⁹.

Os municípios são assim a chave política de proximidade para as competências que já exijam maior complexidade técnica e meios. A sua presença histórica no território, quase inquestionada e aceite por todos, faz destas entidades as mais importantes na descentralização. Obviamente que as competências que exijam a tal escala adequada superior à municipal, terão de ser reservadas às entidades intermunicipais, mas mesmo aí, os interesses de cada município encontram-se defendidos pela presença dos seus autarcas nos órgãos destas.

4. As Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais

A Constituição da República Portuguesa (art.º 236/1), e o RJALEI, (art.º 5.º), não elencam outras autarquias locais que não sejam as freguesias e os municípios. Não obstante sejam pessoas coletivas territoriais, dotadas de personalidade jurídica, autonomia

⁹⁹ Livro Branco do Comité das Regiões sobre Governação a Vários Níveis (CdR 89/2009 fin).

financeira, competências positivadas em lei e prosseguidas no interesse das populações dos territórios que as compõem, as entidades intermunicipais não são autarquias. Preenchem todas as condições para serem autarquias ou níveis subnacionais de decisão e de exercício autónomo do poder, mas não são autarquias, simplesmente porque a lei assim não as classifica. E tem aqui estatuição o princípio constitucional da tipicidade das autarquias (sendo matéria reservada à Constituição, autarquias locais são apenas as expressamente tipificadas e assim designadas nessa Lei Fundamental¹⁰⁰). Situam-se, ainda assim, ao nível do intermunicipalismo, pois desenvolvem as conexões que a cooperação entre territórios contíguos pressupõe que existam.

Segundo Otero (2010: 621), *«O Estado não pode criar outras categorias ou tipos de autarquias locais, encontrando-se vinculado a respeitar um princípio da tipicidade quanto às categorias de tais entidades públicas»*. No mesmo sentido, Medeiros e Miranda (2007: 450), referem que *«As categorias de autarquias locais são unicamente as de existência imposta ou consentida pela Constituição, o legislador não pode criar outras. É uma matéria de reserva da Constituição»*.

Outros autores defendem, ainda, que lhes falta a elegibilidade direta e universal, mas não seria por isso que não seriam autarquias, pois a eleição dos titulares dos seus órgãos é feita por um colégio de grandes eleitores, também eles eleitos e escrutinados pelas populações respetivas. Também não são “regiões administrativas”, essas sim já tipificadas na lei fundamental como autarquias, pois o nível de decisão e de competências, ambos supramunicipais, não pode considerar-se regional. Também porque a regionalização foi em 1998 reprovada em referendo nacional. Não sendo regiões administrativas, nem municípios ou freguesias, não serão autarquias. Mas o certo é que desenvolvem competências transversais a vários municípios. Gerem, no fundo, as redes de mobilidade, transportes, água, saneamento, resíduos,

¹⁰⁰ Ver Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, publicano do Diário da República, 1.ª Série, n.º 116, de 19 de junho de 2013. Previa-se no Documento Verde da Reforma da Administração Local de setembro de 2011: “: a “Realização de um estudo-piloto sobre os modelos de competências, modelos de financiamento e transferências de recursos, baseado em duas Comunidades Intermunicipais (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano), coordenado pela Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), envolvendo os respetivos Municípios e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). No caso das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, estimular a formação de um grupo de trabalho com autarcas e técnicos especialistas para análise das respetivas especificidades de funcionamento.”

desenvolvimento local, contratualização de fundos comunitários e mapeamento dos equipamentos da administração central.

O princípio da subsidiariedade dita que “as decisões devem ser tomadas ao nível mais eficaz e mais próximo do cidadão”¹⁰¹, e só subsidiariamente o Estado pode substituir-se às entidades mais próximas dos cidadãos, atribuindo-se grande importância à procura em conjunto de soluções políticas que reflitam as necessidades destes. Há como que uma esfera ideal para o exercício dos poderes, mas sem se perder o escopo do *gestionarismo* (eficiente, eficaz e económico).

Gonçalves (2014: 35), chama a atenção para a norma constante do n.º 2 do art.º 117.º do RJALEI, que parece assumir “lei de habilitação” da delegação de poderes de órgãos do Estado nas CIM, ainda que a delegação não possa efetivar-se sem que outra lei preveja quais as competências específicas a delegar (n.º 2 do art.º 124.º de mesmo regime jurídico).

As entidades subnacionais, em democracia, não podem ser destituídas de receitas próprias ou outras, que lhe permitam, desenvolver as atribuições de encontro às expectativas dos cidadãos. Mas também deverão beneficiar de quadro próprio de pessoal, de património e de poderes da respetiva gestão (autonomia patrimonial); de aprovarem e executarem um orçamento próprio (autonomia orçamental); de arrecadarem receitas próprias (autonomia tributária); e de gerirem correntemente as suas receitas e despesas (autonomia de tesouraria).

Mas que nível de autonomia é aceitável ou mesmo desejável que tenhamos? Desenhar esse nível ótimo para o desempenho dos poderes e o grau de autonomia financeira que lhe corresponda é um desafio. Politicamente, a encruzilhada em que a “reprovação” do referendo à regionalização deixou o país, que por esta via ficara impedido de - uma vez em democracia - prosseguir os passos descentralizadores que na Europa das Regiões se iam sucedendo, ia ficando para trás, mas com criação legal de “pequenas regiões”, sensivelmente em igual número ao dos anteriores Distritos¹⁰². Estes perderam competências, designadamente, para as autarquias e passaram a ser pouco importantes

¹⁰¹ Conforme Resolução do Comité das Regiões na reunião plenária de 2 e 3 de abril de 2004, sobre a Carta da Governação a vários níveis na Europa.

¹⁰² Os Governadores Cívicos foram exonerados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de junho, e as suas competências distribuídas por outras entidades, designadamente os municípios, constituindo uma descentralização de competências (Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11 e DL n.º 114/2011, de 3/11).

para muitas áreas da administração. Criaram-se então as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais, ambas associações públicas de municípios. Ambas muito estáveis, também porque o processo de saída não se apresenta facilitado pela lei. Nas AM tal nem é possível e em caso de saída da CIM está bitolado por enormes exigências, designadamente a de ressarcir financeiramente os demais municípios. Estas entidades são necessariamente intermunicipais, compreendem os territórios agregados dos municípios que as formam, têm atribuições próprias e órgãos cujos titulares são eleitos ou designados pelos autarcas dos municípios associados ¹⁰³. Previram-se os competentes meios humanos e financeiros, e tal como as autarquias a conformidade dos atos dos seus responsáveis encontra-se sujeita a tutela administrativa.

Compreende-se a sua existência, motivada também pela organização territorial comparada, sobretudo quando pensamos no estabelecimento de redes ou na programação estratégica transversal, articulada e integrada, com partilha de recursos e de serviços, no interesse próprio dos municípios que as integram¹⁰⁴.

As AM e as CIM, podem receber da administração central mais competências, sob ambas as modalidades (transferência ou delegação)¹⁰⁵ e podem igualmente rececioná-las dos próprios municípios que as integram. Será assim uma “delegação atípica” que se opera, igualmente, através de contrato interadministrativo.

Esta delegação, que reenvia as competências de um nível mais disperso para outro mais “concentrado” indicia, de certa forma, um movimento de *recentralização* de poderes. Será assim sem que a autonomia local fique ferida, porquanto é da vontade contratual dos autarcas – legítimos representantes - que resultam os contratos delegatários.

Havendo correspondência entre entidades intermunicipais por um lado e NUT III por outro, esta escala parece ser a adequada a facilitar os modelos de acompanhamento e monitorização, pois é já nesta escala que a UE mede os resultados quer das suas políticas

¹⁰³ Vide RLALEI, art.ºs 81.º e 84.º, 86.º e 90.º para as CIM e art.ºs 67.º, 71.º e 72.º para as AM.

¹⁰⁴ A ausência da representatividade direta, que decorre da inexistência do sufrágio universal e direto dos cidadãos pertencentes aos territórios de influência das entidades intermunicipais, ditará a não percepção imediata pelos cidadãos da existência destas “autarquias de grau superior”. Trata-se, contudo, de um debate inacabado e que certamente voltará a estar na ordem do dia, sobretudo se a Regionalização voltar a ser tema de debate na nossa sociedade.

¹⁰⁵ Vide art.ºs 111.º e 116.º do RJALEI e art.º 2.º da Lei-quadro da Descentralização. Trata-se, em nossa opinião de uma “delegação atípica”, concretizando-se por contrato interadministrativo; não há possibilidade de avocação da competência nem hierarquia entre delegante e delegado.

quer as políticas dos Estados-membro¹⁰⁶. Analisando as suas já significativas competências próprias¹⁰⁷, parece estar-lhe reservada uma mais elevada gama de poderes que não os de base municipal. Acreditamos estar nesta sede a maior possibilidade de aprofundamento da descentralização¹⁰⁸.

5. A figura da “delegação legal” introduzida em 2013

O legislador pretendeu em 2013 dar um impulso descentralizador na esfera das competências municipais, na esteira do histórico, quer do município de Lisboa, quer de muitos outros municípios que por protocolo ou outro contrato interadministrativo vinham delegando várias competências nas freguesias, nem sempre ao abrigo de lei habilitante. Assim, no art.º 132.º do RJALEI¹⁰⁹, foi estabelecido um quadro delegatário que impulsiona e exemplifica domínios e poderes funcionais a transferir pelos municípios para as freguesias. Incentivando a que a delegação ocorra, para todo o mandato, de forma objetiva e sem preferenciar ou distinguir freguesias em função da “cor política”, por exemplo. É, basicamente, uma delegação por adesão, pois a lei comporta as competências que devem fazer parte do “*cardápio*”. Visou, certamente, dignificar o trabalho das juntas de freguesia e transferir para todas as freguesias os mesmos poderes funcionais ou competências, sem discriminação política.

Os poderes que a lei contempla, pressupõem a formalização da transferência através de acordos de execução, que mais não são do que contratos entre entidades autárquicas, município e freguesia, com definição dos meios humanos, patrimoniais e financeiros adequados ao bom exercício das competências contratualizadas. As competências abrangem essencialmente a gestão e manutenção de espaços verdes, feiras e mercados, a limpeza das vias e espaços públicos, a manutenção do mobiliário urbano, e assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar.

¹⁰⁶ “A Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos foi criada pelo EUROSTAT com os seus INEs com vista à análise estatística de dados, com base numa divisão coerente e estruturada do território económico comunitário, (fonte: INE e Regulamento (UE) nº 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto)”.

¹⁰⁷ Ver, sobretudo, art.ºs 71.º, 76.º 81.º e 84.º do RJALEI.

¹⁰⁸ A bandeira da Regionalização não está, contudo, arrumada de modo permanente e de tempos em tempos o tema tem vindo a público, sobretudo pela voz de alguns autarcas, Rui Moreira do Porto, por exemplo.

¹⁰⁹ Entretanto revogado pelo art.º 41.º da Lei-Quadro para a Descentralização.

Ou seja, competências que, objetivamente, podem ter maior eficiência se desenvolvidas num quadro de maior proximidade. Reconheceu a lei que estas competências poderiam transitar para a esfera das freguesias e incentiva o processo, por serem os que estão em melhores condições de avaliação sobre a capacidade técnica da aceitação das mesmas pelas freguesias. Na prática, é a lei que procede à delegação, cabendo aos contraentes-delegantes o cumprimento da lei; logo não são livres de delegar ou não. Cada município fará essa avaliação, mas deverá fazê-lo para todas as freguesias, não discriminando as que vão ter essa prerrogativa, e a delegação vigorará durante todo o mandato autárquico, gerando uma estabilidade mínima.

Para Fonseca (2014: 45) a figura desses “Acordos de Execução” ou contratos administrativos nominados, apresenta contornos incertos e difíceis de preencher pelo intérprete, por ser distinta dos demais contratos interadministrativos celebrados entre municípios e freguesias. Eles apresentam-se “legalmente circunscritos nos seus domínios objetivo, subjetivo e temporal”.

A epígrafe acolhida no preceito, “delegação legal”, parece subtrair ao livre arbítrio dos eleitos municipais a possibilidade de ocorrer a delegação, pois ela é quase imperativa e também do lado dos eleitos da freguesia parece impor-lhes aceitem essa transferência, ou a exijam daqueles. Presentemente, vigoram já inúmeros contratos de delegação de competências nas freguesias, pelo que a descentralização para este nível de exercício de poder ocorreu satisfatoriamente.

Pode questionar-se, contudo, se não poderiam ser acrescentadas novas competências a esta “delegação legal”, sobretudo aquelas em que a escala dite que a eficiência e a eficácia têm ganhos com a aproximação do exercício das mesmas aos destinatários. Também aqui não há estudos que apontem num sentido ou noutro. São poucos os municípios que fazem essas contas – as de saberem quanto custava o exercício da competência ao nível municipal – para melhor acautelarem os meios a alocar à delegação das competências. Não deixa de ser curioso que são os mesmos municípios que exigem a quantificação dos custos das competências que a administração central lhes quer transmitir, mas que nem sempre o fazem quando são eles mesmos a transferir competências suas para os titulares dos órgãos das freguesias. Obviamente que não podemos cair em generalizações, pois alguns municípios realizam, pelo menos, cálculos aproximados tendentes a encontrar custos-padrão. Por exemplo: custo da limpeza

quilómetro linear de bermas de caminhos públicos, ou custo por m³ de reparação de calçada, só para citar alguns exemplos.

Mas as competências acima descritas encontram-se agora, a par com outras, com a nova Lei, na alçada das competências próprias das freguesias¹¹⁰, contendo o novo preceito uma significativa inovação: as transferências de competências podem ser “diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução”. Ou seja, abre-se a porta à não universalidade da transferência das competências para o nível das freguesias. Compreende-se a norma, para que a descentralização possa avançar mesmo que alguma freguesia não esteja “preparada” para receber as competências, mas podemos ter a situação de competências iguais serem desempenhadas por titulares de diferentes órgãos da administração local, o que pode ditar alguma insegurança da parte dos beneficiários e destinatários dessas competências, desde logo, por não saberem a quem se dirigir para peticionar o respetivo exercício.

6. Nível subnacional adequado à descentralização

Encontrar com racionalidade e objetividade o nível ótimo político-administrativo para o exercício de uma competência é tarefa difícil, mas ao alcance da Administração. Por mais tentados que estejamos, não vamos aqui avançar com essa classificação competência a competência.

Tal exigiria modelos matemáticos e estudos que quantifiquem os bens e serviços a prover. Alguns deles bem difíceis de mensurar. A Comissão Independente para a Descentralização certamente vai percorrer esse difícil, mas entusiasmante caminho.

Ainda assim, avançamos, para já, com um modelo de instrumento (ficha de avaliação) que pretende contribuir para avaliar os resultados da descentralização. Os cuidados colocados na construção da proposta de ficha para monitorização e avaliação, justificam-se para que o resultado possa em cada momento escrutinar de forma transparente e participada a evolução qualitativa e quantitativa, e bem assim a perceção da qualidade em cada competência alocada a um nível subnacional. A recolha da

¹¹⁰ Ver art.º 38.º da LQD.

informação exige que a mesma seja previamente desmultiplicada em quadros de análise que permitam medir resultados para cabal resposta aos objetivos nela incluídos.

Um exemplo que aqui podemos aduzir é das estações de tratamento e valorização dos resíduos sólidos urbanos. Se temos 3091 freguesias, a subsidiariedade até poderia ditar que tivéssemos um equipamento desses por freguesia, para cobrir o país, mas, ainda que sem apurados cálculos, é avisado não considerar esta solução. A razoabilidade ditará que o nosso pensamento idealize redes de recolha, de tratamento, de triagem, de separação, de reciclagem e de valorização (para reciclagem, matérias-primas ou adubos fertilizantes, por exemplo), devidamente estruturadas em rede, do contentor, à estação de tratamento, passando pelas ilhas ecológicas, contentores de triagem, ecocentros e estações de transferência. Quer dizer que o nosso raciocínio nos dirige para escolhas científicas – pelo menos escolhas razoáveis – para gerarmos a oferta de um serviço público.

Empiricamente, chegamos à conclusão de que há uma escala ótima para a realização de algumas tarefas administrativas. Se se pretende concessionar uma rede eficiente de transportes públicos num município fronteiriço e com baixa densidade, obviamente que teremos de nos aliar a outros territórios para que o resultado final promova verdadeira mobilidade e não mobilidade aparente, que só levaria a maior isolamento. Por isso o legislador¹¹¹ previu que em matéria de autoridades de transporte pudesse, desde logo, haver delegação para o nível supramunicipal (as CIM, à semelhança do que já acontecia, por maioria de razão e pela sua natureza nas AM).

Não é, pois, difícil encontrar o nível administrativo adequado ao exercício de uma competência administrativa. O intermunicipalismo poderá ser a avisada resposta para muitos dos problemas. Mesmo assim, a solução concreta deve ser encontrada com base em estudos econométricos credíveis e objetivos e não apenas por práticas reiteradas. Nesta matéria, a análise comparada de outros sistemas de organização administrativa, pode e deve ser um fator a ter em conta.

Quando confrontados com as novas competências que se anunciam, tenderemos a concordar que o critério da proximidade é o mais adequado para o exercício das mesmas. Contudo, sem avaliar a natureza e complexidade da competência a transferir, o critério da proximidade, só por si, pode ser profundamente desajustado.

¹¹¹ Lei n. 52/2015, de 9/6.

No contexto europeu, Portugal não tem uma autarquia supramunicipal, não obstante a previsão constitucional ¹¹². Os distritos foram abolidos (tendo chegado a ser considerados uma autarquia) mas não se estabeleceram as regiões administrativas, registando-se, pois, a “ausência de uma autarquia local situada a nível superior do município”. Às AM e às CIM, faltarão alguma *consagração* democrática, que a eleição direta e universal dos titulares dos seus órgãos determinaria. Mas terá sido o “receio” de serem criadas novas estruturas político-reivindicativas regionais que terá ditado o chumbo do referendo às regiões de 1998. E essa reprovação acolheu a maioria dos votos; não foi coisa pouca.

Através da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, regularam-se as áreas metropolitanas e as comunidades urbanas, pois sempre se reconheceu, com objetividade, que certas áreas de atividade exigiram uma rede supramunicipal. Já demos o exemplo dos transportes, mas outras áreas poderiam aqui ser chamadas, do empreendedorismo ao marketing territorial, entre outros. Mas, foi já em 2013 com o RJALEI que estas entidades viram estabilizado o seu quadro de atribuições e de competências. Acresce que o nível Metropolitano, enquanto nível subnacional da autoridade administrativa está, com o crescimento das cidades, a afirmar-se na Europa e no mundo.

Da figura seguinte resulta que, no processo em curso, as competências em onze domínios estão a ser transferidas para os municípios e outras para as entidades intermunicipais¹¹³.

Tabela 15. Domínios com competências descentralizadas e entidades recetoras

Domínio de Competências	Entidades Intermunicipais	Municípios
Exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo		x
Projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento	x	
Praias marítimas, fluviais e lacustres		x
Promoção turística	x	
Vias de comunicação		x
Estacionamento público		x
Habitação		x

¹¹² CRP, art.ºs 236.º e 255.º.

¹¹³ Ver anexo 10. O Presidente da República promulgou os primeiros 11 diplomas com duas notas: uma chamando a atenção para o facto de até 2021 se realizarem eleições legislativas em 2019, “o que permite aos autarcas, partidos políticos, e, sobretudo ao Povo Português, através do voto, terem uma oportunidade de expressar a sua opinião sobre a presente matéria” e a aprovação em momento coincidente com o OE para 2019 “permite ao Parlamento assegurar a adequada transferência de verbas (...), nomeadamente através do Fundo de Financiamento da Descentralização”.

Justiça	x	x
Apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários.	x	x
Estruturas de atendimento ao cidadão		x
Gestão do património imobiliário público sem utilização		x

Fonte: Portal da Presidência da República (consultado em 2018.11.08) | Diplomas Setoriais já promulgados. |

Tratamento próprio.

7. Subsídios para a monitorização e avaliação do processo de descentralização

«Não se gere o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gere».

William Edwards Deming, 1950

Com vista ao desenho de procedimentos de monitorização e avaliação das competências objeto de descentralização, avança-se com a proposta de instrumento para o efeito (ficha). Na sua construção tivemos em cuidado a observância dos princípios e objetivos legais a realizar com a descentralização, estando todos eles de algum modo vertidos no instrumento proposto.

Este poderá ser um instrumento de síntese para cada competência, mas alguns dos dados nele recolhidos pressupõem o tratamento prévio de outra informação¹¹⁴, por exemplo: i) custo do exercício unitário da competência, e ii) qualidade percebida pelos cidadãos destinatários do serviço ou bem; para além da necessária identificação da entidade e órgãos que detinham a competência e das entidades e órgãos que a passam a deter.

Subsumiram-se a oito, as questões mais importantes para a monitorização e avaliação do processo, as quais constam da proposta de modelo de ficha e que serão graduadas segundo o nível de cumprimento: elevado, muito satisfatório, médio, reduzido e insignificante.

¹¹⁴ Deverão ser considerados na origem, todos os custos que contribuam para a realização da competência; isto é, custos efetivos, ponderando os custos totais do serviço ou bem provido (devem ser escrutinados todos os custos para a formação daquele bem ou serviço e ser devidamente ponderados). Na racionalização dos recursos considerar as poupanças efetivas registadas nas entidades que transferiram as competências. Os cálculos deverão ser desenvolvidos em anexo à ficha. Para o apuramento dos ganhos de eficiência e de eficácia, considerar, comparando e auditando, a qualidade do serviço ou bem e o tempo de realização.

Da resposta a estas questões, envolvendo algumas delas apurado e prévio cálculo financeiro, outras apreciação política e outras, ainda, exigindo inquérito de satisfação aos cidadãos, resultará um relatório, de periodicidade anual, que acompanhe e otimize a descentralização, que enforme o relatório do Governo à Assembleia da República sobre o estado da descentralização e que apoie as decisões ao nível do FFD ou da descentralização financeira.

Como se referiu, associadas a cada *ficha*, haverá que definir métricas de análise face aos objetivos e indicadores associados à transferência de competências. Esses indicadores serão calculados tendo por base séries temporais criadas para o efeito e devem, sempre que possível, ter como fonte uma entidade estatística de referência, para não perderem objetividade e poderem ser termo de comparabilidade. Os indicadores serão, pois, obtidos a partir de séries temporais, em resultado da aplicação de cálculo sobre a(s) série(s) e podem ser indicadores simples (quando apresentam o valor da métrica definida sem que tenham um objetivo ou meta associado) ou indicadores de desempenho (quando apresentam o valor de uma métrica que é relacionada com um objetivo ou meta).

Apresentam-se breves exemplos de indicadores de política para atribuições no domínio da educação, por comparação temporal, antes e depois da descentralização: taxa de abandono escolar; taxa de retenção escolar; ou número de alunos que prosseguiram estudos no ensino superior. Não têm necessariamente de ser complexos os indicadores. Têm, outrossim, de ser claros no que se pretende medir. Na cultura por exemplo, para o museu nacional ou regional, cuja gestão se descentralize, o número de entradas no museu poderá desde logo constituir um bom índice, se se pretender maior acessibilidade democrática no acesso a bens culturais. Idem para o número de peças levadas a palco de uma dada companhia de teatro ou número de exposições de pintura ou outras formas de arte de uma determinada vila ou cidade. Haverá oportunidade de encontrar bons e representativos indicadores em cada domínio com competências transferidas.

Figura 17. Instrumento de acompanhamento e monitorização das competências

DESCENTRALIZAÇÃO						
Ficha para avaliação dos recursos e meios, próprios e a transferir, ajustados às competências a transferir e de monitorização, acompanhamento e avaliação dos resultados:						
Identificação do domínio ou área da atribuição/Ministério ou Serviço originário						
Entidade/Órgão que detinha a competência						
Entidade/Órgão que passa a deter a competência						
Descrição da Competência						
Norma habilitante						
Custo unitário do serviço prestado ou bem provido:						
Prestado pela Administração Central						
Prestado pela AL ou Entidade Intermunicipal						
A descentralização da competência cumpre os objetivos da CRP, RJALEI e da Lei-Quadro:						
<i>Preencha, segundo o nível de cumprimento:</i>		Eleva- do	Muito Satis- fatório	Médio	Redu- zido	Insigni- ficante
		5	4	3	2	1
1. A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da mesma?						
2. Foi preservada a autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais?						
3. Está garantida a qualidade no acesso aos serviços públicos descentralizados?						
4. Promove a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público?						
5. Há ganhos de eficiência e eficácia da gestão pública, com racionalização dos recursos disponíveis e melhoria dos serviços?						
6. Foi garantida a transferência dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados?						
7. Verifica-se a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas?						
8. A descentralização desta competência reforça a solidariedade inter-regional?						
Notas:						
a) Considerar nos custos na origem, todos os custos que contribuíam para a realização da competência; isto é, custos efetivos, ponderando os custos totais do serviço ou bem provido (devem ser escrutinados todos os custos para a formação daquele bem ou serviço na origem, devidamente ponderados).						
b) Na racionalização dos recursos considerar as poupanças efetivas registadas nas entidades que transferiram as competências. Os cálculos deverão ser desenvolvidos em anexo.						
c) Para o apuramento dos ganhos de eficiência e de eficácia, considerar, comparando e auditando, a qualidade do serviço ou bem e o tempo de realização.						

Fonte: Realização própria.

CONCLUSÕES

A história do subsetor local, dos últimos 42 anos, compreende o reconhecimento dos créditos acumulados. Créditos esses que resultam do crescente número de competências em significativos domínios ou atribuições, e podem medir-se pelos patamares de desenvolvimento socioeconómico atingidos pelas respetivas comunidades e qualidades de vida e urbanística. Foi pelas autarquias e pela sua democrática distribuição no território que, reconhecidamente, se afirmaram, com êxito e equitativamente, muitas das políticas sociais. Democrática não só pela elegibilidade dos titulares dos seus órgãos, mas também pela razoável cobertura de todo o território nacional, permitindo a todos o acesso aos serviços públicos¹¹⁵.

Parte significativa do avanço português em matéria de competitividade, inclusão social, literacia, bem-estar social e esperança média de vida, devem-se também, seguramente, à atuação dos municípios.

Seria impensável observar a trajetória de desenvolvimento social verificada, sem o atual modelo de partição de competências e de meios, que acometeu aos municípios as funções que, desde logo, o critério da proximidade determina que sejam desempenhadas localmente, não de forma meramente desconcentrada, mas descentralizada, ou seja por outra entidade que só responde politicamente por um universo de eleitores de proximidade.

No presente, as competências vão ser reforçadas e mais do que a infraestruturação ou a simples gestão do edificado, será necessário reorientar as políticas para os novos desafios: do empreendedorismo, da atração de pessoas e investimento, do marketing territorial e valorização do território e sua produção endógena, da proteção e inclusão social dos mais vulneráveis, dos territórios inteligentes e conectados, entre outros¹¹⁶.

¹¹⁵ A Constituição da República de Weimar na Alemanha, marcou fortemente o pendor social, que por toda a Europa ganhou relevo. Os problemas decorrentes do processo de industrialização, êxodo rural e crescimento das cidades sem planeamento prospetivo, pois aqueles movimentos de pessoas e crescente urbanização sucederam-se e multiplicaram-se sem capacidade de resposta institucional ao nível dos cuidados de saúde e habitacionais, sobretudo, “*conduzindo à proletarianização social e ao seguimento das tensões sociais*”, Caeiro (2015: 201).

¹¹⁶ Os Programas Operacionais Temáticos do PT2020, centraram objetivos na: “*competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos*”, pelo que será nestas vertentes que as autarquias poderão ver alavancados os seus investimentos através do cofinanciamento comunitário.

Ora, estas matérias, pela sua natureza, exigem escala, massa crítica e redes de cooperação, partilha e entendimentos intermunicipais.

Antecipamos que a legislação vai avançar e em breve teremos publicados todos os diplomas setoriais que desenvolvem a Lei-quadro da Descentralização. Esta é uma matéria perante a qual os dois maiores partidos se colocaram de acordo e por isso avança o processo, ainda que os demais partidos representados na AR o não acompanhem. Há, pois, um clima político favorável¹¹⁷.

As dificuldades económico-financeiras públicas vividas em período recente (2010-2014), obrigam a enorme acuidade e transparência na despesa pública, independentemente do nível administrativo que a executa. A racionalidade e razoabilidade dos gastos públicos locais, a avaliação da gestão local e seus impactos, o mérito das escolhas públicas, a participação e a transparência, vão transportar-nos ao patamar seguinte: monitorização e acompanhamento crítico do processo descentralizador. Este será incontornável.

Os cidadãos, os munícipes, os contribuintes necessitam de estar informados e quererão saber se o processo é confiável e frutífero. Perante este imenso desafio, a mais competências equivalerão acrescidas responsabilidades, pelo que o exercício dos novos poderes será ainda mais escrutinado.

Essa predisposição favorável a um ambiente de *accountability* assenta em processos de avaliação *versus* processos de responsabilização, através dos quais os cidadãos, mas também as entidades com poderes de tutela administrativa, vão certamente ajuizar. Aqueles, do mérito e transparência, e estas da conformidade dos atos dos eleitos e decisores com a lei.

O processo em análise consolida poder em níveis infranacionais, com maior ou menor dispersão territorial e, sendo as delegações de poderes dinâmicas, podemos esperar muitas alterações e práticas diferentes em cada território de cada entidade intermunicipal. Poderão nem ter lugar delegações dos municípios em algumas CIM, por exemplo, passando a existir escalas bem diferentes para a mesma competência. Tal permitirá a medição e avaliação compulsando os resultados entre si. Verdadeiramente, a tecnicidade e a complexidade das competências anunciadas, vão exigir muito dos autarcas. Serão colocados à prova, competência a competência, sobretudo quando

¹¹⁷ Ver termos do acordo em anexo 1.

alguns as exerçam com mérito e outros tal escopo não alcancem. Historicamente os autarcas pedem mais competências, mas, na hora delas chegarem, nem sempre estão recetivos, apressando-se a deliberar não as pretender desde já receber, como aconteceu desde a publicação da Lei-quadro em dezenas de autarquias.

Nesta matéria estamos cientes de que qualquer reorganização político-territorial não será tarefa fácil, sobretudo se não subsistirem consensos alargados na sociedade e nos partidos políticos que a representam nos órgãos de soberania¹¹⁸.

Assim, agregar municípios, mesmo que estes tenham 5 mil habitantes ou menos, não está na ordem do dia. Provavelmente também não o estará num futuro próximo. A recente reorganização administrativa só ocorreu porque o país vivia um período de ajustamento económico e financeiro forçado e imposto pelas entidades credoras internacionais. Antes parece orientar-se o legislador para dar maior ênfase às entidades intermunicipais, como vem acontecendo com a contratualização de fundos comunitários, gestão de redes, autoridades de transportes, proteção civil e tantas outras matérias. Ou seja, parece privilegiar-se a aposta de reforço de competências das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais e, por vezes, com perda “voluntária” de competências dos municípios, que as delegam naquelas entidades intermunicipais¹¹⁹. Essa perda não é, contudo, total, pois nos órgãos da CIM e da AM os eleitos locais continuam a deter responsabilidades. Eles são ao mesmo tempo “grandes eleitores” e titulares de parte dos órgãos dessas entidades.

Atualmente decorrem reuniões entre o Governo e a ANMP no sentido de se fecharem os diplomas setoriais, estando já grande parte deles consensualizados (dezasseis), e onze promulgados. O trabalho é intenso e complexo - haverá um diploma por atribuição governativa ou domínio - tendo em conta a necessidade de conhecer atempada e rigorosamente todos os elementos relativos a recursos humanos e financeiros, instalações e equipamentos, setor a setor, município a município, estado de conservação dos imóveis e investimentos previstos ou em curso. Em negociação, nos

¹¹⁸ A derradeira reorganização, operada em 2012/13, ficou-se pela agregação de freguesias e de tempos em tempos os políticos avançam que o processo deve ser revertido ou revisitado para ser melhorado. O certo é que, a avaliar pelas notícias e intervenções políticas produzidas, não foi fácil dar lugar àquela reorganização que suprimiu 1168 freguesias, nem será fácil reverter a agregação.

¹¹⁹ No fundo, atendendo à ancestralidade dos municípios, e à sua longa história, não parece estar em cima da mesa qualquer nova agregação ou reorganização territorial. Mas já não dizemos o mesmo do “forcing” para que os municípios se entendam e articulem em rede nas respetivas AM e CIM.

grupos de trabalho setoriais¹²⁰, por subsistir a necessidade de garantias claras acerca dos elementos em presença, estão ainda alguns Decretos-lei¹²¹.

Está, pois, a ocorrer o processo legislativo que operacionaliza a descentralização, sendo exetável que surjam em breve novas competências na esfera do poder local publicadas em Diário da República. Reiteramos que a transferência das competências apenas se efetivará de modo universal em 2021. Até lá, a sua receção pelas entidades locais e intermunicipais, será facultativa, mas terão de deliberar a respetiva recusa ou por “*defeito*” as transferências ocorrerão desde já, com a entrada em vigor dos diplomas setoriais.

À questão de partida deste estudo - **qual a escala ótima para concretizar o princípio constitucional da descentralização?** Apresentamos as seguintes respostas:

a) Não existe uma escala ótima uniforme.

Ainda que o intermunicipalismo seja hoje uma realidade no nosso país e seja nesta escala que se encontra vertida a estratégia subnacional (incluindo o mapeamento dos investimentos públicos e, também, a gestão das principais redes necessárias ao desenvolvimento local), não existe uma escala uniforme que se ajuste à diversidade das entidades recetoras das competências descentralizadas pelo Poder Central;

b) A importância da natureza e âmbito de atuação das principais entidades de matriz subnacional.

O nosso estudo evidencia a necessidade de observar a distinção entre a natureza e âmbito de atuação das principais entidades de matriz subnacional (freguesia municípios, comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas) como principal critério para ajustar o tipo de competências e o seu alcance à natureza daquelas instituições. Isto significa que para um determinado tipo de competências a escala recomendada é a freguesia, para outras é o município e para outras a

¹²⁰ Segundo informação recolhida junto da ANMP, através do seu portal (www.anmp.pt).

¹²¹ Subsequentemente às negociações, em Conselho de Ministros de 13, 20 e 27 de setembro de 2018, foram já aprovadas as transferências de competências no que respeita aos seguintes domínios: “justiça; policiamento de proximidade; apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários; promoção turística; exploração das modalidades afins de jogos de fortuna e azar e outras formas de jogo; projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento; e praias marítimas, fluviais e lacustres; proteção civil; proteção e saúde animal e segurança dos alimentos; a habitação; as estruturas de atendimento ao cidadão; vias de comunicação; gestão do património imobiliário público sem utilização; cultura e ação social”.

entidade intermunicipal, e, ainda, para outras será a agregação destas em sede da respetiva NUT II;

c) **Relação entre recursos existentes e recursos exigidos.**

Adicionalmente, importa considerar para além da natureza das competências, a avaliação dos recursos existentes nas entidades recetoras das novas competências, em face dos recursos exigidos ao cabal cumprimento das responsabilidades transferidas, o que também aponta para a análise da relação entre a capacidade de ação (resultado prestado) e capacidade pretendida (resultado esperado);

d) **O requisito da prestação de contas.**

Também na prestação de contas, ela é mais evidente ou completa nas autarquias locais – sobretudo os municípios - do que nas entidades intermunicipais. A eleição direta e universal dos titulares daquelas contrapõe-se à eleição indireta dos titulares destas, e ainda não há a mesma perceção da responsabilidade política, não obstante as demais responsabilidades legais e financeiras tendam a equiparar-se.

Quanto à resposta à primeira das duas questões derivadas: a *descentralização financeira acarreta maior carga tributária ao nível dos impostos locais?* poderemos afirmar o seguinte:

- a) A descentralização financeira não acarretará, em princípio, maior carga tributária ao nível dos impostos locais;
- b) Os dados apresentados revelam uma menor fiscalidade local, quando a administração do imposto (pela fixação das taxas ou outros parâmetros da administração dos tributos: coeficientes de localização, ou apoio social a famílias, por exemplo) está alocada ao poder local de proximidade, aumentando o escrutínio, quer das taxas e das isenções concedidas, quer da aplicação e afetação dos tributos;
- c) Paralelamente, analisando alguns resultados recentes, verifica-se que muitos municípios, quando competentes para fixar as taxas fiscais, as vêm paulatinamente revendo em baixa;
- d) Isto pode ser explicado pelo facto de se estabelecer uma relação de efeito negativo em termos eleitorais, provocada pelo aumento da carga tributária ao

nível local. Numa relação de proximidade (considerando a dimensão eleitoral de muitos municípios), os governantes locais tenderão a não tomar medidas associadas a aumentos de carga tributária pelo receio (muito evidente) de não serem reeleitos. Essa pressão aumentará também na medida em que os municípios contíguos tenham tomado a decisão de baixarem o nível de tributação. Os territórios têm também de competir entre si, sobretudo quando o declínio populacional assola a maior parte do território, e a baixa de impostos e taxas locais contribui para essa competitividade pelas pessoas, pelas empresas e pelo investimento. Notam-se também, perfeitamente, os ciclos eleitorais na fixação de taxas mais elevadas ou mais reduzidas, o que comprova o efeito da prestação de contas.

Quanto à resposta à segunda das duas questões derivadas: *as competências transferidas para a administração local implicam variação efetiva dos respetivos custos?* poderemos afirmar o seguinte:

- a) Não dispomos de momento dados que permitam aferir esta relação, os quais exigem apurado cálculo junto das entidades que antes detinham as competências e também junto das entidades que as passam a deter (é necessário, nomeadamente, saber na administração central como se decompõem os custos dos serviços das direções-gerais dos ministérios por cada competência ou conjunto de competências indissociáveis);
- b) Para este caso, teríamos também, e ao mesmo tempo, de redimensionar os custos e meios do serviço da administração central que perde poderes, e isso não parece estar suficientemente salvaguardado;
- c) Cremos que só os resultados da aplicação do instrumento de acompanhamento e avaliação, competência a competência - que propusemos - poderá ajudar a dar respostas a esta questão.

Ao avançarmos com uma proposta de instrumento de avaliação/monitorização de cada nova competência a transferir, pretendemos deixar em aberto alguns problemas substantivos a ter em conta no processo de descentralização:

- a) Por um lado, precisamos saber quanto se gastava na administração central com o exercício de cada competência e bem assim da eficácia, eficiência e qualidade prestada, atingidas com a mesma;

- b) Por outro lado, precisamos de quantificar os meios transmitidos – e a sua vida útil - em conexão com a competência e aferir dos resultados para os cidadãos destinatários dos bens e serviços públicos correlativos a cada competência;
- c) Dessa avaliação depende o aprofundar da descentralização no futuro e os ganhos de produtividade sem exaustão fiscal dos municípios/contribuintes, que não poderão suportar dois serviços (um local e outro nacional) ou serviços esvaziados competências. Tem de estar suficientemente acautelado este particular;
- d) Temos ainda de considerar nos custos na origem, todos os custos que contribuía para a realização da competência; isto é, custos efetivos, ponderando os custos totais do serviço ou bem provido (devem ser escrutinados todos os custos para a formação daquele bem ou serviço na origem, devidamente ponderados, até se chegar ao custo unitário de cada competência ou conjunto de competências indissociáveis), e devemos considerar as poupanças efetivas registadas nas entidades que transferiram as competências;
- e) Importa ainda considerar o requisito de registo efetivo de poupanças na entidade que deixa de prestar os serviços ou prover os bens, ou, de outro modo, a descentralização não cumprirá um dos seus objetivos essenciais: a racionalização dos custos com o exercício daquela competência. Para o apuramento dos ganhos de eficiência e de eficácia, deverão ser considerados, comparando e auditando, a qualidade do serviço ou bem e o tempo da sua realização.

Em síntese, a soberania de um Estado e o seu nível de autonomia local, se esse for o modelo de organização política sufragado, deverão compatibilizar-se em ordem ao reconhecimento de dois interesses mútuos: o reconhecimento de que existe uma comunidade de comunidades, com uma só autoridade, voz e posicionamento no exterior; e, por outro lado, o reconhecimento de que estas comunidades subnacionais que formam aquela, são autossuficientes e se autogovernam nas matérias que racional e objetivamente desenvolvam com maior economicidade, eficácia e eficiência, atenta a escala adequada ou otimizada para o exercício qualitativo das respetivas competências.

PISTAS PARA UMA INVESTIGAÇÃO FUTURA

Estamos conscientes de que o presente trabalho tem limitações. Estas resultam da vasta matéria que a reforma do Estado e a descentralização compreendem, e - atento o momento em que a investigação decorre - em que politicamente tudo parece estar a acontecer. São inúmeras as iniciativas políticas e legislativas para aprofundamento da descentralização e o seu âmbito não se esgota na presente dissertação.

Consideramos pertinente futuras investigações que aprofundem, nomeadamente:

- i) abordagens comparativas entre sistemas e modelos de governação local de outros Estados desenvolvidos;
- ii) avaliação, competência a competência, dos custos e dos proveitos, sempre que estes possam ser mensurados e que possa compreender uma avaliação do processo da descentralização;
- iii) desenvolvimento e aplicação de modelos econométricos para medir e avaliar os resultados da descentralização. A valorização dos métodos e das técnicas econométricas em detrimento do mero registo de experiências ou da interpretação de conhecimentos, poderá dar um contributo que permita aprimorar o processo descentralizador.

Para além destas matérias, não podemos esquecer as questões estruturais que, pela sua natureza, se encontram inevitavelmente associadas a processos como o que constitui o objeto da nossa pesquisa. Referimo-nos à reflexão sobre as próprias funções do Estado; sobre os modos da sua presença no território; sobre as tensões geradas nas relações de poder decorrentes da transferência de competências administrativas e financeiras; entre outras.

Também se inscreve nestas preocupações a matéria relativa à previsível alteração do modo de ação política dos governantes locais, partindo do pressuposto que os processos de descentralização exigem maior necessidade de tributos. As evidências levam a concluir que quando as taxas fiscais são fixadas em proximidade, num nível de decisão próximo dos contribuintes que as suportarão, elas tendem a baixar, como já hoje acontece com as taxas do IMI, com a devolução dos 5% do IRS, ou o lançamento de derramas sobre o IRC e as isenções fiscais de âmbito local, ou a proteção das famílias, como antes se demonstrou. Estes poderes tributários são relativamente recentes - têm

cerca de uma década – e estão a ser usados como instrumentos de competitividade territorial, atraindo investimentos e pessoas. Por não haver ainda evidências que demonstrem da adequação destas ferramentas aos fins visados, esta é seguramente uma matéria a aprofundar.

A Academia terá aqui, parece-nos, um importante universo de trabalho, pois permitirá com distanciamento dos poderes em “tensão” locais e centrais, encontrar modelos de análise para as competências a descentralizar e respetivos meios, objetivamente definidos, que acompanharão essas competências. É necessário calcular custos atuais e custos futuros, medindo resultados das políticas públicas que essas competências desenvolvem, ou seja, medindo também a qualidade do serviço prestado ou do bem provido. É um imenso trabalho, desafiante, para o qual a Academia se deve sentir motivada, apoiando o processo descentralizador com a força da análise científica.

Novembro de 2018

Bibliografia de referência

Ahmad, E. e Mazarei, A. (2015). Can Fiscal Decentralization Help Resolve Regional Conflicts in the Middle East? Blogue, 23 de Janeiro, Washington: Fundo Monetário Internacional. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/np/blog/nafida/012315.pdf>

Alemán, Ángel (2016). La Ley de racionalización Y sostenibilidad de la Administración Local. In Questões Atuais de Direito Local, N.º 10. Braga: AEDRL.

Amaral, Diogo Freitas (1988). Direito Administrativo. Lisboa: Ed. de autor.

Bachelard, G. (1996). A formação do espírito científico: Contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto.

Baleiras, Rui (2001). Governação Subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública. Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Economia. Disponível em:

[https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12161/1/Governa%C3%A7%C3%A3o%20Subnacional Legitimidade%20Econ%C3%B3mica%20e%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Despesa%20P%C3%BAblica.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12161/1/Governa%C3%A7%C3%A3o%20Subnacional%20Legitimidade%20Econ%C3%B3mica%20e%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Despesa%20P%C3%BAblica.pdf)

_ (2016). Conferência Descentralização – o caminho do desenvolvimento. Painel A descentralização como ideia política de organização. Porto, 17 de Outubro de 2016. Disponível em: <http://www.cfp.pt/prespubint/rui-nuno-baleiras-debate-a-descentralizacao-e-o-desenvolvimento/#.W89KM0tKgRk>

Bessa, A. Marques e Nogueira Pinto, J. (2001). Introdução à política, vol. II. Lisboa: Verbo.

Bilhim, J. (2004). A Governação nas Autarquias Locais. Porto: SPI.

—Bilhim, J. (2013). Ciência da Administração. Lisboa: ISCSP.

Bobbio, N. (2007). Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Cabral, Nazaré (2014). O primeiro passo do federalismo financeiro: determinação de funções. Boletim de Ciências Económicas, volume LVII, Tomo I. pp. 833 e ss.. Coimbra: Faculdade Direito.

Caeiro, J. Croca (2015). Estado Social, Políticas Públicas e Política Social. Lisboa: ISCSP.

_ (2015). História da Administração Pública Portuguesa. Lisboa: ISCSP.

_ (2018). Governança e desenvolvimento local. In Ralha, J. (Coord.). Da Gestão em Autarquias Locais. Para melhorar as competências em Gestão dos Eleitos (pp. 61-84). Lisboa: Edições Sílabo.

Carvalho, João, et al. (2018). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017, Lisboa: OCC.

Catarino, João (2016). Finanças Públicas e Direito Financeiro, 2.ª edição revista. Coimbra: Almedina.

Condesso, Fernando (2005). Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional. Lisboa: ISCSP.

Correia, J. Sérvulo (2013). Legalidade e Autonomia contratual nos Contratos Administrativos. Coimbra: Almedina.

Coutinho, L. Pereira (2009). O Problema das atribuições e das competências das autarquias locais (e do seu possível esvaziamento...). Lisboa: ICJP.

DGOTDU (2009). Governância e participação na gestão territorial. Política de Cidades Polis XXI. Lisboa: Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Faguet, Jean-Paul (2011). Decentralization and governance, Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, n.º 027. Londres: London School of Economics and Political Science. Disponível em : [http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance\(lsero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance(lsero).pdf)

Ferreira, Diogo (2017). A Freguesia como Divisão Administrativa em Portugal - Breve Retrospectiva Histórico-Jurídica. Lisboa: ANAFRE.

Ferreira, E. Paz (2005). Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito. Coimbra: Almedina.

Fonseca, Isabel (2014). Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q. b.. In Questões Atuais de Direito Local, N.º 1. Braga: AEDRL.

Gonçalves, Pedro (2014). As entidades intermunicipais – em especial as comunidades intermunicipais. In Questões Atuais de Direito Local, N.º 1. Braga: AEDRL.

Kickert Walter (2011), “Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms”, Public Administration volume 89, 3, 2011 pp. 801–818. Disponível em <http://goo.gl/Hj2MZh>

Kyriacou, Andreas P., Muinelo-Gallo, Leonel e Roca-Sagalés, Oriol (2015). Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. Papers in Regional Science, vol. 94, n.º 1, Março, pp. 89-107. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/pirs.12061>

Maltez, José (2014). Abecedário de Teoria Política, Ideias e Autores dos Sec. XIX e XX. Lisboa: ISCSP.

Martins, M. Meirinho (1997). As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos. Lisboa: Vega.

Moreira, Adriano (2014). Ciência Política, 6.ª Edição. Coimbra: Almedina.

Nabais, J, Casalta (2007). A autonomia Financeiras das Autarquias Locais. Coimbra: Edições Almedina.

Nico, Rosa (2013). O papel das Comunidades intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo”. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCSP.

Oliveira, A. Cândido et al. (2016). Legislação Básica e Complementar das Autarquias Locais. Braga: AEDRL.

Oliveira, L. Valente (2016). Descentralização, pedra angular da reforma do Estado. In Questões Atuais de Direito Local, N.º 10. Braga: AEDRL.

- Otero, P. (2010) Direito Constitucional Português, vol. II, Organização do Poder Político.
- Medeiros, R. e Miranda, J. (2007). Constituição Portuguesa Anotada, T. III. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pereira, P. Trigo (1997). A teoria da escolha pública, uma abordagem neo-liberal? *Análise Social*, vol. xxxii (141), pág.: 419-442. Lisboa: ISEG.
- _, et al. (2016). *Autarquias Locais, Democracia, Governação e Finanças*. Coimbra: Almedina.
- Pocinho, Margarida (2012). *Metodologia de Investigação e Comunicação do Conhecimento Científico*. Lisboa: Lidel.
- Ralha, João, et al. (2018). *Da Gestão em Autarquias – Para melhorar as competências em Gestão dos Eleitos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Rebello Marta (2007). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina.
- Relvas, Miguel e Júlio, Paulo (2015). *O outro lado da governação – A reforma da Administração Local*. Porto: Porto Editora.
- Ribeiro, A. Edmundo (2011). *Cronologia de um Resgate – análise económica*. Pinhel: P&B.
- _ (2018). *Administração Autárquica, desafios*. In M. Robalo (Ed.). *Da Gestão em Autarquias Locais. Para melhorar as competências em Gestão dos Eleitos* (pp. 31-60). Lisboa: Edições Sílabo.
- _ (2018). *Lei das Finanças Locais - 2019, Comentada e anotada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Rocha, Arlindo. (2011). *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 14 ,n. 2, p. 82 -97, mai/ago.
- Rocha, J. Freitas (2017) *Finanças*. In *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*. Braga: AEDREL.
- Shah, Anwar (2007). “Introduction: Principles of fiscal federalism”, Anwar Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 4, pp.3 a 42. McGill-Queen’s University Press.
- Santos, J. Albano (2012). *Economia pública*. Lisboa: ISCSP.
- Sousa, Marcelo Rebello (2017) *Introdução*. In *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*. Braga: AEDRL.
- Vásquez, P. (2010) *Más gobierno y mejor gobernanza*. In *El municipalismo en un Estado Cooperativo – Plan Estratégico FEMP Siglo XXI*. Madrid: FEMP.
- Weber, Max (1972). *Ensayos de Sociologia Contemporánea*. Barcelona: Edições Martinez Roca.

Documentos oficiais

Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian (2014). Para uma reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público.

Disponível em:

<http://www.cfp.pt/wpcontent/uploads/2014/12/LivroSextasReforma2014.pdf>

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CCRE-CEMR) (2013), Decentralisation at a crossroads – Territorial reforms in Europe in times of crisis. Disponível em: <http://goo.gl/bjzhkV>.

Direção-Geral do Território. Versão final da proposta técnica de alteração do PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Estratégia e modelo territorial. Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/documentos-pnpot>

Comité das Regiões: Livro Branco sobre Governação a Vários Níveis (CdR 89/2009 fin) e parecer do Comité das Regiões sobre o tema “Construir uma cultura europeia da governação a vários níveis” (CdR 273/2011 fin).

Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local. Disponível em: <http://goo.gl/U3tfn4>

Memorando de Entendimento com a TROIKA: Sucessivas versões disponíveis em <http://goo.gl/y9r0QR>

OCDE (2016). Subnational governments in OECD countries: key data (brochure), Directorate for Public Governance and Territorial Development, Paris: OCDE. Disponível em:

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

_ (2018). Regional development policy committee, Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers.

Legislação consultada

Constituição da República Portuguesa.

Diário da República (1999), Lei n.º 159/99, de 14/9 e Lei n.º 169/99 de 18/9.

Diário da República (2004), Lei n.º 4/2004, de 15/1.

Diário da República (2008), Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28/7.

Diário da República (2012), Lei n.º 22/2012, de 30/5, Lei n.º 50/2012 de 31/08 e Lei n.º 56/2012 de 8/11.

Diário da República (2013), Lei n.º 11-A/2013, de 28/1, Lei n.º 73/2013, de 3/9, e Lei n.º 75/2013 de 12/09.

Diário da República (2014), Lei n.º 53/2014, de 29/12.

Diário da República (2015), Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12/2.

Diário da República (2016), Lei n.º 7-A/2016, de 30/3.

Diário da República (2017), Lei n.º 114/2017, de 29/12

Diário da República (2018): Lei n.º 50/2018, de 16/08, Lei n.º 51/2018, de 16/08 e Lei n.º 58/2018, de 21/08.

Outra documentação consultada:

AEDRL (2018). Revista das Assembleias Municipais. N.ºs 6 e 7. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2011 a 2017. Lisboa: OCC (ex-OTOC).

Sítios na Internet sobre:

_ processo legislativo: www.parlamento.pt; www.portugal.gov.pt; www.presidencia.pt

_ administração local: www.portalautarquico.dgal.gov.pt

_ transparência municipal : www.portalmunicipal.gov.pt

_ dados estatísticos : www.ine.pt e www.pordata.pt

_ relatórios financeiros: www.dgo.pt e www.cfp.pt

ANEXOS

Anexo 1. Acordo entre PS e PSD para a descentralização

“Portugal é identificado como um dos países da União Europeia com um perfil mais centralizado e centralizador. Isso compromete o processo de desenvolvimento equilibrado dos vários territórios, cristaliza desigualdades, distancia-nos dos mais progressivos e socialmente justos da UE.

O processo de descentralização e de delimitação das funções e competências dos vários níveis do Estado é, em substância, um dos pilares estruturantes de uma verdadeira reforma da organização e gestão do Estado que exige uma mobilização da vontade da grande maioria dos cidadãos e das instituições que os representam.

Temos de assinalar o valor político que a descentralização pode gerar na mobilização dos cidadãos e dos vários agentes das comunidades e territórios do País, quer nas autarquias locais, quer nas Áreas Metropolitanas, quer nas Comunidades Intermunicipais, quer integrados nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Sendo os municípios a estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, deve ser consagrado o alargamento da respetiva participação nos mais diversos domínios da ação do Estado, aprofundando áreas de competências já anteriormente transferidas e alargando a novas competências em domínios atualmente reservados à Administração Central.

No que concerne às freguesias, sendo as mesmas as autarquias locais cujos órgãos se encontram mais próximos das pessoas, preconiza-se a afirmação do seu papel como polos da democracia de proximidade e da garantia da igualdade no acesso aos serviços públicos.

A descentralização de competências para as autarquias locais reforça a necessidade de uma maior legitimidade democrática de órgãos com maior proximidade aos cidadãos, implicando, designadamente, a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado, garantindo a sua coerência territorial, e alargando a rede de serviços públicos de proximidade.

Simultaneamente será promovida a alteração das regras de financiamento local, de modo a que o financiamento das autarquias locais não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública.

Assim,

I

Transferências de competências para as autarquias locais

- 1 - No âmbito do Prazo de Aprovação, esta reforma, composta formal e politicamente pela Lei-Quadro, complementada pelos Decretos-Lei Setoriais, pela revisão da Lei das Finanças Locais e pelos “envelopes” financeiros associados a cada Autarquia local com identificação das verbas por área de competências, tem de estar concluída até ao final da presente Sessão Legislativa.
- 2 - No âmbito da Lei-Quadro que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, pretende-se que:
 - a) Seja consagrado o princípio do gradualismo para que todas as autarquias locais assumam as novas competências até 2021;
 - b) Seja inscrito, nos Orçamentos do Estado dos anos de 2019, 2020 e 2021, o montante do Fundo de Financiamento da Descentralização que incorpora os valores a transferir para as autarquias locais que financiam as novas competências;
 - c) Sejam mantidos em vigor os contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, até final de 2021.

- 3 - A implementação desta transferência de competências deve ser acompanhada por uma comissão que tenha representantes da ANMP, da ANAFRE, do Governo e do Parlamento e que avaliará a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências.
- 4 - No âmbito da revisão da Lei das Finanças Locais:
- a) A partir de 2019, as transferências do Orçamento do Estado (OE) para os municípios garantem uma redução anual, no mínimo de 25%, do diferencial entre a aplicação da Lei das Finanças Locais e o verificado no OE 2018, de modo a garantir a plena aplicação da LFL em 2021;
 - b) O disposto na alínea anterior pode ter mecanismos de correção em caso de não cumprimento do objetivo de médio prazo (OMP) para Portugal, previsto no Programa de Estabilidade 2018-2022;
 - c) Deve considerar que seja favorecida a devida coesão territorial e social de maneira a não haver municípios penalizados em razão da desertificação populacional;
 - d) A prevista participação dos Municípios na receita do IVA, assumida em função do local do consumo, deve incluir mecanismos corretivos para que seja considerado o princípio da solidariedade e coesão.
 - e) O mesmo princípio definido na alínea anterior deve, igualmente, ser aplicado à receita decorrente do fim da aplicação da isenção do IMI aos imóveis do Estado.
- 5 - Com a conclusão da implementação em 2021 do processo de transferência de competências para as autarquias locais e o respetivo financiamento, e, com a experiência daí resultante, deve ser consolidado o Regime de Atribuições e Competências e o respetivo Regime Financeiro.

II

Reforma da organização subnacional do Estado

- 1 - Até final de julho de 2019, deverão promover-se estudos aprofundados a executar por Universidades com reconhecidas competências académicas na investigação sobre as políticas públicas e a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização subnacional do Estado, que englobem:
- o determinação dos níveis de descentralização, a partir de análise comparativa de modelos em países da União Europeia e da OCDE;
 - o delimitação das competências próprias dos níveis subnacionais, avaliando os recursos e meios próprios a transferir;
 - o identificação das vantagens comparativas;
 - o cronograma de execução referencial.
 - o definição de um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território.
- 2 - Constituir uma Comissão Independente para a Descentralização, com mandato até julho de 2019, composta por seis personalidades de reconhecida competência e mérito científico, designadas pela Assembleia da República, tal como o seu Coordenador, que estabelece e acompanha as linhas orientadoras da reforma.
- 3 - Assegurar um programa de auscultação e debates públicos com entidades regionais, em particular as Áreas Metropolitanas, as Comunidades Intermunicipais e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.
- 4 - Os estudos referidos e o programa de auscultação deverão culminar com a apresentação pela Comissão Independente para a Descentralização, até julho de 2019, de anteprojetos de diplomas que serão referencial para iniciativas legislativas subsequentes.»

Anexo 2. Lei-quadro da descentralização

«Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto

Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto e âmbito

A presente lei estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Artigo 2.º

Princípios e garantias

A transferência de atribuições e competências rege -se pelos seguintes princípios e garantias:

- a) A transferência efetua -se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;
- b) A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais;
- c) A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;
- d) A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;
- e) A eficiência e eficácia da gestão pública;
- f) A garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;
- g) A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Artigo 3.º

Universalidade

- 1 — A transferência das novas competências tem carácter universal.
- 2 — O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais se poder fazer de forma gradual até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.º
- 3 — A transferência das novas competências deve salvaguardar a natureza pública das políticas desenvolvidas.

Artigo 4.º

Concretização da transferência das competências ¹²²

- 1 — A transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa.
- 2 — A transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais é efetuada em 2019, admitindo-se a sua concretização gradual nos seguintes termos:

¹²² A transferência de competências é universal – e imperativa a partir de 1 de janeiro de 2021 – se bem que é admitida pela lei a concretização gradual da descentralização já em 2019 e também em 2020. Contudo, na ausência dos diplomas legais de âmbito setorial, não é possível às autarquias (municípios e freguesias) e às comunidades intermunicipais, darem cumprimento até ao dia 15 de setembro de 2018, informando que não pretendam a transferência das competências no ano de 2019, após a competente deliberação dos seus órgãos deliberativos nesse sentido.
V. art.º 44.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

a) Até 15 de setembro de 2018, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2019 comunicam esse facto à Direção-Geral das Autarquias Locais, após prévia deliberação dos seus órgãos deliberativos nesse sentido;

b) Até 30 de junho de 2019, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2020 devem observar o procedimento referido na alínea anterior.

3 — Todas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.º

4 — A transferência das novas competências é objeto de monitorização permanente e transparente da qualidade e desempenho do serviço público, promovendo a adequada participação da comunidade local na avaliação dos serviços descentralizados, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 6.º

Artigo 5.º

Financiamento das novas competências

1 — No âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são previstos os recursos financeiros a atribuir a essas entidades para o exercício das novas competências.

2 — O regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais considera o acréscimo de despesa em que estas incorrem pelo exercício das competências transferidas e o acréscimo de receita que decorra do referido exercício.

3 — São inscritos, nos Orçamentos do Estado dos anos de 2019, 2020 e 2021, os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização que incorporam os valores a transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que financiam as novas competências.

4 — À transferência de recursos financeiros para as autarquias locais e entidades intermunicipais corresponde uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado cujas competências são objeto de descentralização.

5 — Os recursos financeiros adicionais previstos no n.º 1 contribuem para assegurar o cumprimento dos objetivos de participação na receita pública estabelecidos no Programa Nacional de Reformas.

Artigo 6.º

Acompanhamento e informação

1 — É garantido o acesso das autarquias locais, das entidades intermunicipais e das entidades do setor empresarial local aos sistemas de informação utilizados pela administração direta e indireta do Estado, para gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas.

2 — O acesso aos sistemas de informação necessário ao exercício das competências salvaguarda a segurança e a confidencialidade dos dados pessoais ou de matérias sujeitas a sigilo.

3 — É criada uma comissão de acompanhamento da descentralização integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, que avalia a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências.

Artigo 7.º

Gestão e transferência de recursos patrimoniais

1 — Os bens móveis e imóveis afetos a áreas cujas competências são transferidas para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais passam a ser geridos pelas mesmas.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, a posição contratual da administração direta e indireta do Estado em contratos de qualquer espécie é transferida para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, mediante comunicação à outra parte.

3 — A gestão dos bens previstos no n.º 1 é acompanhada da mutação dominial a favor das autarquias locais nos casos referidos no n.º 2 do artigo 17.º e nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 18.º

4 — As condições aplicáveis à gestão, oneração e alienação dos bens identificados nos números anteriores são definidas por decreto-lei, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º

5 — Os bens transferidos sujeitos a registo são inscritos a favor das autarquias locais na respetiva conservatória, constituindo título suficiente para efeitos de registo o diploma que concretiza a transferência das competências.

Artigo 8.º

Transferência de recursos humanos

- 1 — Os diplomas legais de âmbito setorial referidos no n.º 1 do artigo 4.º estabelecem, quando necessário, os mecanismos e termos da transição dos recursos humanos afetos ao seu exercício.
- 2 — A transição dos recursos humanos para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais deve respeitar a situação jurídico-funcional detida à data da transferência, designadamente em matéria de vínculo, carreira e remuneração.
- 3 — Os recursos humanos transferidos da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais mantêm o direito à mobilidade ou a serem candidatos a procedimentos concursais de recrutamento de pessoal para quaisquer órgãos e serviços da administração central e local.
- 4 — O regime da organização dos serviços das autarquias locais, bem como o estatuto do pessoal dirigente das autarquias locais são revistos tendo em atenção o exercício das novas competências.

Artigo 9.º

Regiões autónomas

- 1 — O disposto na presente lei não abrange as atribuições e competências das regiões autónomas.
- 2 — A transferência de atribuições e competências para as autarquias locais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é regulada por diploma próprio, mediante iniciativa legislativa das respetivas assembleias legislativas, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, tendo em conta os princípios da autonomia regional e da especificidade da relação entre os órgãos dos governos regionais e as autarquias locais.

Artigo 10.º

Competências atribuídas por outros diplomas

Para além das novas competências identificadas nos artigos seguintes, são competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais as atribuídas por outros diplomas, nomeadamente as conferidas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 85/2015, de 7 de agosto, 42/2016, de 28 de dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro.

CAPÍTULO II

Novas competências dos órgãos municipais

Artigo 11.º

Educação

- 1 — É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção.
- 2 — Compete igualmente aos órgãos municipais, no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional:
 - a) Assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares;
 - b) Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar;
 - c) Participar na gestão dos recursos educativos;
 - d) Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar;
 - e) Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico.
- 3 — Compete ainda aos órgãos municipais:
 - a) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar;
 - b) Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas;
 - c) Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória;
 - d) Participar na organização da segurança escolar.
- 4 — As competências previstas no presente artigo são exercidas no respeito das competências dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Artigo 12.º

Ação social

É da competência dos órgãos municipais:

- a) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;
- b) Elaborar as Cartas Sociais Municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais;
- c) Assegurar a articulação entre as Cartas Sociais Municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;
- d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar, que correspondam à componente de apoio à família, nos termos do n.º 4 do artigo anterior;
- e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social;
- f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;
- g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;
- h) Coordenar a execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os conselhos locais de ação social;
- i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos.

Artigo 13.º

Saúde

1 — É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção.

2 — Compete igualmente aos órgãos municipais:

- a) Gerir, manter e conservar outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários;
- b) Gerir os trabalhadores, inseridos na carreira de assistentes operacionais, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde;
- c) Gerir os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES que integram o Serviço Nacional de Saúde;
- d) Participar nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo.

Artigo 14.º

Proteção civil

É da competência dos órgãos municipais:

- a) Aprovar os planos municipais de emergência de proteção civil;
- b) Apoiar as equipas de intervenção permanente das Associações de Bombeiros Voluntários;
- c) Participar na gestão dos sistemas de videovigilância e de vigilância móvel no âmbito da defesa da floresta contra incêndios;
- d) Assegurar o funcionamento do centro de coordenação operacional municipal.

Artigo 15.º

Cultura

É da competência dos órgãos municipais:

- a) Gerir, valorizar e conservar património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local;
- b) Gerir, valorizar e conservar os museus que não sejam museus nacionais;
- c) Executar o controlo prévio de espetáculos, bem como a sua fiscalização, autorizando a sua realização quando tal esteja previsto;
- d) Recrutar, selecionar e gerir os trabalhadores afetos ao património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local e aos museus que não sejam museus nacionais.

Artigo 16.º

Património

1 — É da competência dos órgãos municipais gerir o património imobiliário público sem utilização, afeto à administração direta e indireta do Estado, incluindo partes de edifícios.

2 — As condições aplicáveis à gestão dos bens identificados no número anterior são definidas por decreto-lei, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º

3 — É excluído do âmbito de aplicação da presente lei o património imobiliário previsto nos seguintes diplomas:

- a) Na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 1.º da Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio, que aprova a lei das infraestruturas militares;
- b) Na alínea e) do artigo 92.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social, alterada pela Lei n.º 83- A/2013, de 30 de dezembro;
- c) Na alínea f) do artigo 3.º da Lei n.º 10/2017, de 3 de março, que aprova a lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna.

4 — Podem ser definidos mecanismos de utilização pelos municípios dos imóveis previstos no número anterior através de diploma próprio, ou através de acordo de cedência celebrado entre o município interessado e a entidade titular do imóvel.

Artigo 17.º

Habitação

1 — É da competência dos órgãos municipais gerir os programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana.

2 — São transferidos para os municípios, através de diploma próprio, a titularidade e a gestão dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado.

3 — As condições de utilização e transferência, oneração e alienação dos imóveis que integram o parque habitacional referido no número anterior são definidas por decreto-lei, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º

4 — O regime previsto nos números anteriores não é aplicável aos seguintes casos:

- a) Às casas de função em utilização;
- b) Aos imóveis cujos rendimentos estejam consignados ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;
- c) Aos imóveis que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado que estejam legalmente afetos à habitação social dos seus trabalhadores ou aposentados;
- d) Aos imóveis que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado cuja receita, nos termos do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, esteja sujeita ao regime especial de afetação previsto no Decreto-Lei n.º 117/89, de 14 de abril;
- e) Aos imóveis que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado cujo produto da sua venda esteja afeto ao reembolso dos títulos de participação previstos no n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto.

Artigo 18.º

Áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária

1 — É da competência dos órgãos municipais:

- a) Gerir as áreas afetas à atividade da náutica de recreio e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis a estes afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias;
- b) Gerir as áreas dos portos de pesca secundários e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis a estes afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias;
- c) Gerir as áreas sob jurisdição dos portos sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis a estes afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias;
- d) Gerir as áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária e os bens imóveis aí integrados, bem como os bens móveis afetos, abrangendo as atualmente incluídas nas autoridades portuárias.

2 — A transferência das competências previstas nas alíneas c) e d) do número anterior é acompanhada das mutações dominiais necessárias ao seu exercício, nos termos do regime que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, aprovado pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, e do Decreto -Lei n.º 100/2008, de 16 de junho, que estabelece os procedimentos relativos ao destino a dar às áreas

compreendidas no domínio público hídrico do Estado em relação a usos com este compatíveis, nos termos legais, ou quando deixem de estar afetadas exclusivamente ao interesse público do uso das águas.

3 — Compete igualmente aos órgãos municipais conceder, autorizar, licenciar e fiscalizar as atividades realizadas nas áreas e instalações mencionadas no n.º 1.

4 — A transferência das competências previstas nos números anteriores é definida por decreto-lei, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º

Artigo 19.º

Praias marítimas, fluviais e lacustres

1 — É da competência dos órgãos municipais nas praias marítimas, fluviais e lacustres integradas no domínio público do Estado:

- a) Proceder à limpeza e recolha de resíduos urbanos;
- b) Proceder à manutenção, conservação e gestão, designadamente, do seguinte:
 - i) Infraestruturas de saneamento básico;
 - ii) Abastecimento de água, de energia e comunicações de emergência;
 - iii) Equipamentos e apoios de praia;
 - iv) Equipamentos de apoio à circulação pedonal e rodoviária, incluindo estacionamento, acessos e meios de atravessamento das águas que liguem margens de uma praia;
- c) Assegurar a atividade de assistência a banhistas, sem prejuízo da definição técnica das condições de segurança, salvamento e assistência a definir pela entidade competente;
- d) Realizar as obras de reparação e manutenção das retenções marginais, estacadas e muralhas, por forma a garantir a segurança dos utentes das praias.

2 — Compete igualmente aos órgãos municipais, no que se refere às praias mencionadas no número anterior:

- a) Conceder, licenciar e autorizar infraestruturas, equipamentos, apoios de praia ou similares nas zonas balneares, bem como as infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamento e acessos;
- b) Conceder, licenciar e autorizar o fornecimento de bens e serviços e a prática de atividades desportivas e recreativas;
- c) Cobrar as taxas devidas;
- d) Instaurar e decidir os procedimentos contraordenacionais, bem como aplicar as coimas devidas.

3 — A transferência de competências é efetuada sem prejuízo da salvaguarda das condições de segurança inerentes ao regime do domínio público marítimo.

4 — A transferência das competências previstas nos números anteriores é definida por decreto-lei, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º

Artigo 20.º

Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas

Compete aos órgãos municipais:

- a) Coordenar as operações de elaboração e recolha de informação cadastral;
- b) Participar no ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal;
- c) Participar na gestão das áreas protegidas.

Artigo 21.º

Transportes e vias de comunicação

1 — Sem prejuízo das competências das entidades intermunicipais, é competência dos órgãos municipais a gestão de todas as estradas nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestruturas neles integradas, salvo:

- a) Os troços de estrada explorados em regime de concessão ou subconcessão à data da entrada em vigor da presente lei, durante o período em que se mantiver essa exploração;
- b) Os troços de estradas ou estradas que integram um itinerário principal ou um itinerário complementar;
- c) O canal técnico rodoviário, como definido na alínea j) do artigo 3.º do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, existente à data da entrada em vigor da presente lei.

2 — A transferência dos troços de estradas localizados nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, bem como das estradas desclassificadas pelo Plano Rodoviário Nacional e dos troços substituídos por variantes é efetuada por mutação dominial nos termos do decreto-lei previsto no n.º 1 do artigo 4.º, passando a integrar o domínio público municipal.

3 — É da competência dos municípios o transporte turístico de passageiros bem como, na qualidade de autoridade de transportes a que se reporta o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e sem prejuízo do disposto no artigo 5.º desse mesmo regime, o serviço público de transporte de passageiros regular, em qualquer dos casos em vias navegáveis interiores e independentemente das áreas de jurisdição onde operem.

Artigo 22.º

Estruturas de atendimento ao cidadão

É da competência dos órgãos municipais:

- a) Instituir e gerir os gabinetes de apoio aos emigrantes, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e com a rede nacional de lojas de cidadão;
- b) Instalar novas lojas de cidadão, cabendo-lhes posteriormente a sua gestão, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão;
- c) Instalar e gerir os espaços cidadão, em articulação com a rede de lojas de cidadão;
- d) Instituir e gerir os centros locais de apoio à integração de migrantes.

Artigo 23.º

Policimento de proximidade

É da competência dos órgãos municipais participar, em articulação com as forças de segurança, na definição a nível estratégico do modelo de policiamento de proximidade a implementar.

Artigo 24.º

Proteção e saúde animal

É da competência dos órgãos municipais exercer os poderes nas áreas de proteção e saúde animal, bem como de detenção e controlo da população de animais de companhia, sem prejuízo das competências próprias da autoridade veterinária nacional.

Artigo 25.º

Segurança dos alimentos

É da competência dos órgãos municipais o exercício de poderes de controlo na área da segurança dos alimentos, sem prejuízo das competências atribuídas aos órgãos de polícia criminal e das competências próprias da autoridade veterinária nacional.

Artigo 26.º

Segurança contra incêndios

1 — É da competência dos órgãos municipais apreciar projetos e medidas de autoproteção, realizar vistorias e inspeções a edifícios classificados na primeira categoria de risco no âmbito do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios.

2 — Para desempenho das funções previstas no número anterior, os técnicos municipais devem ser credenciados pela entidade competente.

Artigo 27.º

Estacionamento público

É da competência dos órgãos municipais regular, fiscalizar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento nas vias e espaços públicos dentro das localidades, para além dos destinados a parques ou zonas de estacionamento.

Artigo 28.º

Modalidades afins de jogos de fortuna e azar

1 — É da competência dos órgãos municipais autorizar a exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo, com exceção dos jogos sociais e apostas desportivas à cota de base territorial.

2 — A transferência das competências previstas nos números anteriores é definida por decreto-lei, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º

Artigo 29.º

Delegação de competências nos órgãos das freguesias

1 — Os órgãos dos municípios podem, através de contrato interadministrativo, delegar competências nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias.

2 — A delegação efetua-se nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7 -A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro, considerando o disposto nos números seguintes.

3 — A delegação de competências nas freguesias observa os princípios da universalidade e da equidade, de modo a que, em regra, todas as freguesias do mesmo município beneficiem das mesmas competências e, em termos proporcionais, de recursos equivalentes.

4 — A delegação de competências entre os municípios e as freguesias não pode determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização.

5 — As delegações de competências abrangem todo o mandato autárquico.

6 — As delegações de competências podem cessar antes do período referido no número anterior caso ocorram situações de incumprimento grave, mediante decisão tomada pela assembleia municipal, por maioria dos membros em efetividade de funções.

CAPÍTULO III

Novas competências dos órgãos das entidades intermunicipais

Artigo 30.º

Exercício das novas competências intermunicipais

1 — Compete às entidades intermunicipais exercer as novas competências de âmbito intermunicipal.

2 — O exercício das novas competências pelas entidades intermunicipais depende de acordo prévio dos municípios que as integram.

Artigo 31.º

Educação, ensino e formação profissional

1 — É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar.

2 — Compete igualmente aos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência nos domínios da educação e formação profissional.

3 — A definição de prioridades na oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal efetua-se em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P.

Artigo 32.º

Ação social

1 — É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram.

2 — Compete igualmente aos órgãos das entidades intermunicipais a elaboração de cartas sociais supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.

Artigo 33.º

Saúde

1 — É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.

2 — Compete igualmente aos órgãos das entidades intermunicipais:

- a) Emitir parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados;
- b) Designar um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde, na respetiva área de influência;
- c) Presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público administrativo ou entidades públicas empresariais.

Artigo 34.º

Proteção civil

É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais a participação na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

Artigo 35.º

Justiça

- 1 — É da competência dos municípios e dos órgãos das entidades intermunicipais a elaboração de propostas para a definição da rede dos julgados de paz.
- 2 — Compete igualmente aos municípios e órgãos das entidades intermunicipais a participação em ações ou projetos de reinserção social de jovens e adultos, violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes.

Artigo 36.º

Promoção turística

É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo.

Artigo 37.º

Outras competências

É igualmente da competência dos órgãos das entidades intermunicipais:

- a) Participar na gestão dos portos de âmbito regional;
- b) Designar os vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica;
- c) Gerir projetos financiados com fundos europeus;
- d) Gerir programas de captação de investimento.

CAPÍTULO IV

Novas competências dos órgãos das freguesias

Artigo 38.º

Novas competências dos órgãos das freguesias

1 — Os órgãos das freguesias têm as seguintes competências a descentralizar da administração direta do Estado:

- a) Instalar os espaços cidadão, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão e com os municípios;
- b) Gerir os espaços cidadão nos termos da alínea anterior.

2 — Os órgãos das freguesias têm as seguintes competências transferidas pelos municípios:

- a) Gestão e manutenção de espaços verdes;
- b) Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
- c) Manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;
- d) Gestão e manutenção corrente de feiras e mercados;
- e) Realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;
- f) Manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;
- g) Utilização e ocupação da via pública;
- h) Afixação de publicidade de natureza comercial;
- i) Autorizar a atividade de exploração de máquinas de diversão;
- j) Autorizar a colocação de recintos improvisados;
- k) Autorizar a realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição;
- l) Autorizar a realização de acampamentos ocasionais;
- m) Autorizar a realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

3 — As transferências de competências são diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução.

4 — Os recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias a que se refere a alínea a) do n.º 1 provêm do Orçamento do Estado, nos termos a definir no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e, em cada ano, na Lei do Orçamento do Estado.

5 — Os recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias, pelos municípios, provêm do orçamento municipal após deliberação da assembleia municipal e de freguesia, não podendo ser inferiores aos constantes de acordos ou contratos respeitantes às mesmas matérias.

Artigo 39.º

Modelo de repartição de competências

1 — No caso de competências também atribuídas aos municípios, o modelo de repartição de competências entre os municípios e as freguesias é fixado através de contrato interadministrativo, devendo permitir uma melhor afetação de recursos humanos e financeiros, e é configurado em termos flexíveis, de modo a viabilizar uma harmonização entre os princípios da descentralização e da subsidiariedade e as exigências de unidade e de eficácia da ação administrativa.

2 — A transferência de competências para as freguesias observa os princípios da universalidade e da equidade, de modo a que, em regra, todas as freguesias do município beneficiem das mesmas competências e, em termos proporcionais, de recursos equivalentes.

3 — O disposto nos números anteriores não exclui eventuais derrogações impostas por exigências de unidade e de eficácia da ação administrativa, segundo critérios a definir em diploma próprio.

4 — As competências referidas no artigo anterior que se revelem indispensáveis para a gestão direta pelos municípios de espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para o município ou para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa do município mantêm-se no âmbito de intervenção dos municípios.

5 — As câmaras municipais devem identificar e, mediante proposta fundamentada, submeter à aprovação das assembleias municipais o elenco das missões, bem como dos espaços, das vias e dos equipamentos a que se refere o número anterior.

6 — A repartição de competências entre os municípios e as freguesias não pode determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização.

CAPÍTULO V

Normas revogatórias

Artigo 40.º

Revogação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro

1 — É revogado o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

2 — A revogação prevista no número anterior não prejudica a manutenção dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor da presente lei.

3 — Os contratos interadministrativos de delegação de competências previstos no número anterior caducam na data em que as autarquias locais ou as entidades intermunicipais assumam, no âmbito da presente lei, as competências aí previstas.

4 — Os contratos interadministrativos de delegação de competências previstos no n.º 2 podem ser prorrogados até à data prevista no número anterior, caso a sua vigência termine antes dessa data.

Artigo 41.º

Revogação dos artigos 132.º a 136.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

1 — São revogados os artigos 132.º a 136.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7 -A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.

2 — A revogação das normas mencionadas no número anterior não prejudica a manutenção dos acordos de execução celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor da presente lei.

3 — Os acordos de execução previstos no número anterior caducam na data em que as autarquias locais assumam, no âmbito da presente lei, as competências aí previstas.

4 — Os acordos de execução previstos no n.º 2 podem ser prorrogados até à data prevista no número anterior, caso a sua vigência termine antes dessa data.

CAPÍTULO VI

Disposições transitórias e finais

Artigo 42.º

Áreas metropolitanas

Até à criação de outras formas de organização territorial autárquica, em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, nas áreas de Lisboa e Porto as competências transferidas para as entidades intermunicipais são exercidas pelas áreas metropolitanas respetivas.

Artigo 43.º

Entrada em vigor

- 1 — A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
- 2 — A transferência das competências previstas na presente lei efetua-se nos termos do disposto no artigo 4.º

Artigo 44.º

Produção de efeitos ¹²³

- 1 — A presente lei produz efeitos após a aprovação dos respetivos diplomas legais de âmbito setorial, acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- 2 — O disposto no número anterior tem que ser concretizado de forma a permitir a aplicabilidade e eficácia do previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º da presente lei.»

¹²³ Os efeitos previstos na presente lei, estão dependentes da aprovação dos respetivos diplomas legais de âmbito setorial, acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, não obstante a Lei-quadro vigore desde 17 de agosto de 2018. Prevendo a lei-quadro que a descentralização possa ter lugar de forma progressiva ou gradual, a partir de 2019, a comunicação prevista no art.º 4.º, n.º 2.º alínea a), está prejudicada enquanto os diplomas setoriais que operam a transferência de competências para a administração local não forem publicados. Já a partir de 2021, a descentralização será universal e imperativa para todas as autarquias locais e entidades intermunicipais independentemente de deliberação.

Anexo 3. Comissão independente para a descentralização

«Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto

Cria a Comissão Independente para a Descentralização

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto e composição

- 1 — A presente lei cria a Comissão Independente para a Descentralização, adiante designada por Comissão, cuja missão consiste em proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado.
- 2 — A Comissão deve igualmente avaliar e propor um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território.
- 3 — A Comissão é composta por sete especialistas de reconhecido mérito, nacionais ou internacionais, com competências no âmbito das políticas públicas e a organização e funções do Estado.
- 4 — Os membros da Comissão e o seu coordenador são designados pelo Presidente da Assembleia da República, ouvidos os Grupos Parlamentares.

Artigo 2.º

Atribuições

- 1 — Para o desempenho da sua missão, são conferidas à Comissão as seguintes atribuições:
 - a) Promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual;
 - b) Desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território;
 - c) Assegurar uma análise comparativa de modelos em países da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE);
 - d) Organizar e garantir um programa de auscultação e debates públicos com entidades, em particular as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias.
- 2 — O estudo referido na alínea a) do número anterior deve incluir:
 - a) A ponderação das possibilidades de aplicação dos vários níveis de descentralização;
 - b) A delimitação das competências próprias do nível infra estadual;
 - c) A avaliação dos recursos e meios, próprios e a transferir, ajustados às competências a definir e ao seu cumprimento;
 - d) A análise dos graus de eficiência dos modelos a propor e respetivas vantagens comparativas;
 - e) Um cronograma de execução referencial.
- 3 — Para o desempenho da sua missão a Comissão deve contar com o apoio de instituições de ensino superior com reconhecidas competências académicas na investigação sobre as políticas públicas.

Artigo 3.º

Independência

Os membros da Comissão atuam de forma independente no desempenho das funções que lhe estão cometidas pela presente lei, não podendo solicitar nem receber instruções da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas.

Artigo 4.º

Acesso à informação e colaboração

- 1 — A Comissão tem acesso a toda a informação necessária ao cumprimento da sua missão, estando todas as entidades públicas e privadas obrigadas ao fornecimento atempado da mesma, e aos esclarecimentos e colaboração adicionais que lhes forem solicitados.
- 2 — O acesso à informação referido no número anterior obedece às regras previstas na lei em matéria de segredo de Estado.
- 3 — O incumprimento do dever de prestação de informação em tempo oportuno por parte das entidades referidas no n.º 1 é objeto de divulgação no relatório a que se refere o artigo 6.º

Artigo 5.º

Mandato

O mandato da Comissão dura até 31 de julho de 2019.

Artigo 6.º

Relatórios e propostas

1 — No final do seu mandato, a Comissão apresenta relatórios do trabalho desenvolvido, que devem conter as recomendações e propostas que entenda pertinentes, que são tomados como referência para as iniciativas legislativas subsequentes que se revelem necessárias.

2 — Os relatórios referidos no número anterior são entregues ao Presidente da Assembleia da República, que os manda publicar em *Diário da Assembleia da República* e publicitar na página da Assembleia da República na Internet.

Artigo 7.º

Estatuto dos membros

1 — Durante o seu mandato, os membros da Comissão só podem desempenhar outras funções, públicas ou privadas, desde que as atribuições das entidades onde prestem serviço não possam objetivamente ser geradoras de conflitos de interesse com as suas funções na Comissão.

2 — As situações de impedimento dos membros da Comissão são comunicadas ao Presidente da Assembleia da República, que procede a nova designação, ouvidos os Grupos Parlamentares.

3 — Os membros da Comissão não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente em virtude do desempenho do seu mandato.

4 — O desempenho do mandato de membro da Comissão conta como tempo de serviço para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efetivo da atividade profissional.

5 — Os membros da Comissão são equiparados a dirigente superior de 1.º grau para efeitos remuneratórios.

6 — Os membros da Comissão têm direito a ajudas de custo e despesas de transporte, nos termos da lei.

Artigo 8.º

Apoio administrativo, logístico e financeiro

O apoio administrativo, logístico e financeiro da Comissão é assegurado pela Assembleia da República.

Artigo 9.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Anexo 4. Competências das juntas de freguesia do concelho de Lisboa

Em Lisboa, atenta a sua especificidade enquanto capital do País e sede das instituições do governo, operou-se em 2012 uma reorganização territorial exclusiva. Nesta fundiram-se diversas freguesias e foram atribuídas novas competências, mais abrangentes do que as genericamente previstas para as demais congéneres de todo o país. As freguesias de Lisboa reduziram-se das então 53 para 24 freguesias; todas com mais competências e maior autonomia quer em meios humanos quer financeiros.

Muitos trabalhadores passaram do município de Lisboa para as freguesias de Lisboa, pelo que a descentralização recorreu também à dotação de meios humanos considerados adequados para os poderes funcionais transferidos. Por outro lado, as freguesias robusteceram-se, também ao nível dos recursos humanos e passaram a estar mais presentes e com mais competências próprias.

«Lei n.º 56/2012, de 8/11 – extrato

(Contém as alterações da Lei n.º 85/2015, de 07/08)

CAPÍTULO III

Competências das juntas de freguesia do concelho de Lisboa

Artigo 11.º

Universalidade e equidade

1 - A atribuição legal e a delegação de competências nas juntas de freguesia observam os princípios da universalidade e da equidade, de modo a que, em regra, todas as freguesias do concelho de Lisboa beneficiem das mesmas competências e, em termos proporcionais, de recursos equivalentes.

2 - O disposto no número anterior não exclui desvios pontuais impostos por exigências de unidade e de eficácia da ação administrativa, segundo critérios definidos na presente lei.

Artigo 12.º

Competências próprias das juntas de freguesia

1 - Além das competências próprias de que dispõem, nos termos da legislação em vigor, nomeadamente no artigo 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 268/2003, de 28 de outubro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, as juntas de freguesia do concelho de Lisboa passam a ter ainda as seguintes competências próprias:

- a) Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
- b) Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas;
- c) Manter e conservar pavimentos pedonais;
- d) Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
- e) Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos;
- f) Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical;
- g) Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo, licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de atividades ruidosas de caráter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respetivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal;
- h) Registo e licenciamento de cães e gatos;
- i) Proceder, nos termos do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, ao licenciamento das seguintes atividades:
 - i) Venda ambulante de lotarias;
 - ii) Arrumador de automóveis;
 - iii) Realização de acampamentos ocasionais;
 - iv) Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão;
 - v) Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre;
 - vi) Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda;
 - vii) Realização de leilões;
- j) Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1.º ciclo e pré-escolar, creches, jardins de infância e centros de apoio à terceira idade;

- k) Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos;
- l) Criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos;
- m) Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais;
- n) Promover e executar projetos de intervenção comunitária, nomeadamente nas áreas da ação social, da cultura, da educação e do desporto, em especial em bairros de intervenção prioritária;
- o) Participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de ação social no âmbito da freguesia;
- p) Apoiar atividades culturais e desportivas de interesse para a freguesia que não sejam objeto de apoio por parte da Câmara Municipal de Lisboa;
- q) Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados;
- r) Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade;
- s) Definir critérios especiais nos processos de realojamento.

2 - As juntas de freguesia do concelho de Lisboa têm ainda competência para a fiscalização, o processamento das contraordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias relativas às competências próprias referidas no número anterior, nos termos dos respetivos regimes jurídicos setoriais.»

Anexo 5. Devolução municipal de IRS aos cidadãos – 2018

ABRANTES	0,50%	CHAVES	0,00%	MOITA	0,00%	SABROSA	5,00%
AGUEDA	5,00%	CINFÃES	2,00%	MONCHIQUE	2,50%	SABUGAL	5,00%
AGUIAR DA BEIRA	5,00%	COIMBRA	0,50%	MONDIM DE BASTO	0,00%	SALVATERRA DE MAGOS	0,00%
ALANDROAL	0,00%	CONDEIXA-A-NOVA	0,00%	MONFORTE	0,00%	SANTA COMBA DÃO	0,00%
ALBERGARIA-A-VELHA	2,25%	CONSTANCIA	0,00%	MONTEMOR-O-NOVO	0,00%	SANTA CRUZ	1,00%
ALBUFEIRA	5,00%	CORUCHE	2,00%	MONTEMOR-O-VELHO	0,00%	SANTA CRUZ GRACIOSA	2,00%
ALCACER DO SAL	1,00%	CORVO	0,00%	MONTIJO	1,00%	SANTA CRUZ FLORES	1,00%
ALCANENA	0,00%	COVILHÃ	0,00%	MONÇÃO	2,00%	SANTA MARIA DA FEIRA	0,00%
ALCOBAÇA	1,25%	CRATO	0,00%	MORA	0,00%	STA MARTA PENAGUIÃO	4,50%
ALCOCHETE	0,00%	CUBA	0,00%	MORTAGUA	5,00%	SANTANA	5,00%
ALCOUTIM	5,00%	ELVAS	0,00%	MOURA	2,00%	SANTAREM	0,00%
ALENQUER	0,20%	ENTRONCAMENTO	0,00%	MOURÃO	0,00%	SANTIAGO DO CACEM	0,00%
ALFANDEGA DA FE	0,00%	ESPINHO	0,25%	MURTOSA	1,00%	SANTO TIRSO	0,25%
ALIJO	0,00%	ESPOSENDE	0,00%	MURÇA	0,00%	SARDOAL	0,00%
ALJEZUR	2,50%	ESTARREJA	2,00%	NAZARE	0,00%	SATÃO	0,00%
ALJUSTREL	0,00%	ESTREMOZ	0,00%	NELAS	0,00%	SEIA	0,00%
ALMADA	0,00%	EVORA	0,00%	NISA	2,50%	SEIXAL	0,00%
ALMEIDA	2,00%	FAFE	2,00%	NORDESTE	0,00%	SERNANCELHE	0,00%
ALMEIRIM	0,00%	FARO	0,00%	OBIDOS	4,00%	SERPA	0,00%
ALMODOVAR	0,00%	FELGUEIRAS	0,00%	ODEMIRA	0,50%	SERTÃO	0,00%
ALPIARÇA	0,00%	FERREIRA DO ALENTEJO	0,00%	ODIVELAS	0,00%	SESIMBRA	0,00%
ALTER DO CHÃO	2,50%	FERREIRA DO ZEZERE	2,50%	OEIRAS	0,20%	SEVER DO VOUGA	0,00%
ALVAIAZERE	0,00%	FIGUEIRA DA FOZ	1,00%	OLEIROS	5,00%	SILVES	0,00%
ALVITO	0,00%	FIGUEIRA C. RODRIGO	5,00%	OLHÃO	0,00%	SINES	0,50%
AMADORA	1,20%	FIGUEIRO DOS VINHOS	1,00%	OLIVEIRA DE AZEIS	0,00%	SINTRA	1,00%
AMARANTE	0,00%	FORNOS DE ALGODRES	0,00%	OLIVEIRA DE FRADES	0,00%	SOBRAL MONTE AGRÃO	0,00%
AMARES	0,00%	FREIXO ESPADA A CINTA	0,00%	OLIVEIRA DO BAIRRO	0,50%	SOURE	0,00%
ANADIA	1,00%	FRONTEIRA	3,00%	OLIVEIRA DO HOSPITAL	0,00%	SOUSEL	0,00%
ANGRA DO HEROISMO	0,00%	FUNCHAL	1,50%	OUREM	0,00%	TABUA	0,00%
ANSIÃO	0,00%	FUNDÃO	0,00%	OURIQUE	0,00%	TABUAÇO	0,00%
ARCOS DE VALDEVEZ	1,00%	GAVIÃO	5,00%	OVAR	2,00%	TAROUCA	0,00%
ARGANIL	5,00%	GOIS	2,50%	PALMELA	0,00%	TAVIRA	0,00%
ARMAMAR	5,00%	GOLGÊ	0,00%	PAMPILHOSA DA SERRA	0,00%	TERRAS DE BOURO	0,00%
AROUCÁ	0,00%	GONDOMAR	0,50%	PAREDES	1,00%	TOMAR	0,00%
ARRAIÓLOS	0,00%	GOUVEIA	2,00%	PAREDES DE COURA	2,00%	TONDELA	0,00%
ARRONCHES	2,50%	GRANDOLA	0,00%	PAÇOS DE FERREIRA	0,00%	TORRE DE MONCORVO	0,00%
ARRUDA DOS VINHOS	1,00%	GUARDA	0,00%	PEDROGÃO GRANDE	0,00%	TORRES NOVAS	0,00%
AVEIRO	0,00%	GUIMARÃES	0,00%	PENACOVA	0,00%	TORRES VEDRAS	0,00%
AVIS	0,00%	HORTA	0,25%	PENAFIEL	0,00%	TRANCOSO	2,50%
AZAMBUJA	0,00%	IDANHA-A-NOVA	2,50%	PENALVA DO CASTELO	1,00%	TROFA	0,00%
BAIÃO	0,00%	ILHAVO	0,00%	PENAMACOR	1,00%	VAGOS	0,50%
BARCELOS	0,00%	LAGOA (ALGARVE)	2,00%	PENEDONO	4,00%	VALE DE CAMBRA	1,20%
BARRANCOS	0,00%	LAGOA (AÇORES)	0,00%	PENELA	0,00%	VALENÇA	3,00%
BARREIRO	0,00%	LAGOS	0,50%	PENICHE	0,00%	VALONGO	0,00%
BATALHA	0,00%	LAJES DAS FLORES	1,00%	PESO DA REGUA	0,00%	VALPAÇOS	0,00%
BEJA	0,00%	LAJES DO PICO	0,00%	PINHEL	0,00%	VELAS	2,50%
BELMONTE	2,50%	LAMEGO	1,00%	POMBAL	0,00%	VENDAS NOVAS	0,00%
BENAVENTE	0,00%	LEIRIA	0,00%	PONTA DELGADA	0,00%	VIANA DO ALENTEJO	0,00%
BOMBARRAL	1,50%	LISBOA	2,50%	PONTA DO SOL	2,50%	VIANA DO CASTELO	0,00%
BORBA	0,50%	LOULE	5,00%	PONTE DA BARCA	5,00%	VIDIGUEIRA	0,00%
BOTICAS	5,00%	LOURES	0,00%	PONTE DE LIMA	5,00%	VIEIRA DO MINHO	0,00%
BRAGA	0,75%	LOURINHÃ	1,25%	PONTE DE SOR	0,00%	VILA DE REI	2,50%
BRAGANÇA	0,00%	LOUSADA	1,00%	PORTALEGRE	0,00%	VILA DO BISPO	0,00%
CABEZEIRAS DE BASTO	1,00%	LOUSÃ	1,00%	PORTEL	0,00%	VILA DO CONDE	0,00%
CADAVAL	1,00%	MACEDO CAVALEIROS	4,00%	PORTIMÃO	0,00%	VILA DO PORTO	0,00%
CALDAS DA RAINHA	2,00%	MACHICO	1,00%	PORTO	0,00%	VILA FLOR	5,00%
CALHETA (AÇORES)	0,00%	MADALENA	0,00%	PORTO DE MOS	0,25%	VILA FRANCA DE XIRA	0,00%
CALHETA (MADEIRA)	2,00%	MAFRA	0,25%	PORTO MONIZ	5,00%	VILA FRANCA CAMPO	0,00%
CAMARA DE LOBOS	2,00%	MAIA	0,00%	PORTO SANTO	1,00%	VILA NOVA BARQUINHA	0,50%
CAMINHA	3,50%	MANGUALDE	1,00%	POVOA DE LANHOSO	0,00%	VILA NOVA DE CERVEIRA	2,50%
CAMPO MAIOR	0,00%	MANTEIGAS	5,00%	POVOA DE VARZIM	1,00%	VILA NOVA FAMALICÃO	0,00%
CANTANHEDE	0,00%	MARCO DE CANAVESES	1,00%	POVOAÇÃO	0,00%	VILA NOVA DE FOZ COA	0,00%
CARRAZEDA DE ANSIÃES	5,00%	MARINHA GRANDE	0,00%	PROENÇA-A-NOVA	0,00%	VILA NOVA DE GAIA	0,00%
CARREGAL DO SAL	0,00%	MARVÃO	2,50%	REDONDO	2,00%	VILA NOVA DE POIARES	0,00%
CARTAXO	0,00%	MATOSINHOS	0,00%	REGUENGOS MONSARAZ	0,00%	VILA POUCAL DE AGUIAR	0,00%
CASCAIS	0,00%	MAÇÃO	1,00%	RESENDE	5,00%	VILA PRAIA DA VITÓRIA	0,00%
CASTANHEIRA DE PERA	2,50%	MEALHADA	3,00%	RIBEIRA BRAVA	0,00%	VILA REAL	0,00%
CASTELO BRANCO	0,00%	MEDA	0,00%	RIBEIRA DE PENA	5,00%	VILA REAL S ANTONIO	0,00%
CASTELO DE PAIVA	1,00%	MELGAÇO	0,00%	RIBEIRA GRANDE	1,00%	VILA VELHA DE RODÃO	0,00%
CASTELO DE VIDE	1,50%	MESÃO FRIO	0,00%	RIO MAIOR	0,20%	VILA VERDE	0,00%
CASTRO DAIRE	1,00%	MIRA	0,00%	S. BRAS DE ALPORTEL	0,00%	VILA VIÇOSA	2,00%
CASTRO MARIM	5,00%	MIRANDA DO CORVO	0,00%	S. JOÃO DA MADEIRA	0,50%	VIMIOSO	0,00%
CASTRO VERDE	0,00%	MIRANDA DO DOURO	0,00%	S. JOÃO DA PESQUEIRA	0,00%	VINHAI	2,00%
CELORICO DA BEIRA	1,00%	MIRANDELA	1,00%	S. PEDRO DO SUL	1,00%	VISEU	1,00%
CELORICO DE BASTO	0,00%	MOGADOURO	2,50%	S. ROQUE DO PICO	0,00%	VIZELA	0,00%
CHAMUSCA	0,00%	MOIMENTA DA BEIRA	0,00%	S. VICENTE	0,00%	VOUZELA	0,00%

Fonte: Portal da autoridade tributária e aduaneira. Consulta em 2018.10.12 | Percentagem que cada município devolve aos cidadãos. | Tratamento próprio.

Anexo 6. Despesa com os governos subnacionais

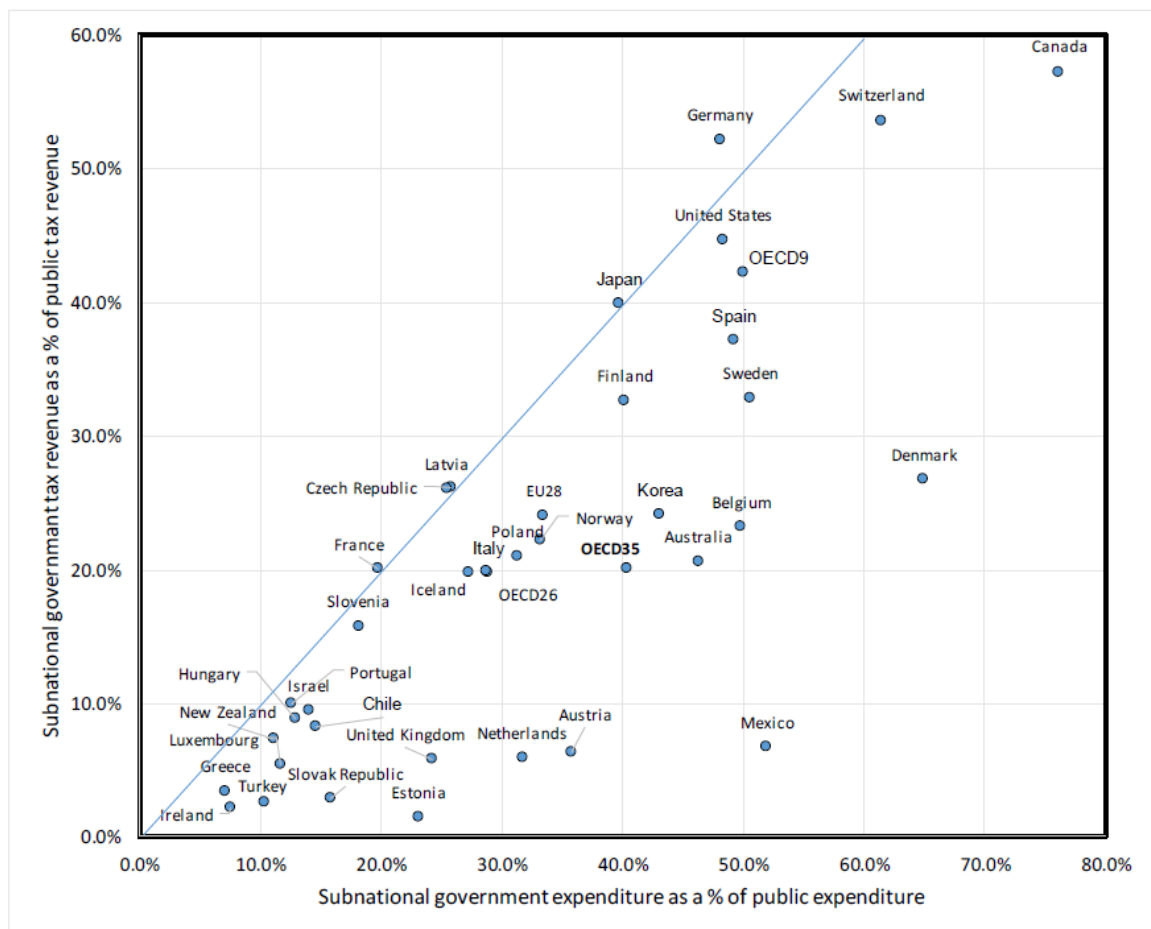
Subnational government expenditure

2014	USD billions	USD per capita	% GDP	% public expenditure
Federations & quasi-federations				
Australia ²	166.5	7 277	16.9%	46.4%
Local Government alone	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Austria	73.0	8 545	17.9%	34.0%
Local Government alone	35.2	4 115	8.6%	16.4%
Belgium	114.9	10 301	23.6%	42.8%
Local Government alone	36.3	3 253	7.4%	13.5%
Canada	489.4	13 770	30.6%	77.6%
Local Government alone	131.1	3 688	8.2%	20.8%
Germany	779.6	9 627	20.8%	46.9%
Local Government alone	296.8	3 665	7.9%	17.8%
Mexico ¹	248.1	2 095	12.4%	50.6%
Local Government alone	35.7	302	1.8%	7.3%
Spain	340.0	7 318	21.8%	48.9%
Local Government alone	92.9	1 999	5.9%	13.4%
Switzerland	101.1	12 351	20.7%	61.5%
Local Government alone	34.2	4 180	7.0%	20.8%
United States	3 154.9	9 885	18.2%	47.9%
Local Government alone	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Unitary countries				
Chile ¹	11.4	648	3.0%	13.1%
Czech Republic	38.3	3 642	11.7%	27.4%
Denmark	93.5	16 561	36.0%	64.3%
Estonia	3.4	2 578	9.2%	24.1%
Finland	53.2	9 739	23.9%	41.1%
France	307.1	4 642	11.8%	20.5%
Greece	9.8	894	3.3%	6.7%
Hungary	19.4	1 970	7.9%	15.8%
Iceland	2.0	5 993	13.6%	29.8%
Ireland	8.2	1 780	3.6%	9.4%
Israel	15.3	1 863	5.5%	13.4%
Italy	317.1	5 216	14.7%	28.7%
Japan	782.2	6 156	16.8%	40.0%
Korea	230.2	4 564	13.7%	42.8%
Luxembourg	2.7	4 801	4.9%	11.5%
Netherlands	113.3	6 721	13.9%	30.1%
New Zealand ¹	7.3	1 644	4.5%	11.3%
Norway	52.0	10 127	15.4%	33.8%
Poland	129.7	3 369	13.5%	32.0%
Portugal	18.3	1 757	6.1%	11.8%
Slovak Republic	10.3	1 899	6.7%	16.1%
Slovenia	6.2	2 992	9.8%	19.7%
Sweden	111.6	11 505	25.4%	49.1%
Turkey ³	52.2	706	4.0%	10.7%
United Kingdom	287.6	4 452	11.1%	25.2%
OECD34	8 149.7	6 457	16.6%	40.2%
Local Government alone	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
EU28	2 974.1	5 838	15.9%	32.9%
Local government alone	2 121.5	4 164	11.3%	23.5%

Fonte: OCDE (2016).

Anexo 7. Peso da despesa subnacional na despesa pública nacional e da receita tributária subnacional na receita tributária pública (2016) - OCDE

Subnational expenditure as a % of public expenditure and subnational tax revenue as a % of public tax revenue (2016)



Fonte: OCDE (2018), com base em dados de 2016. | Os dados para Portugal incluem a despesa e a receita das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Anexo 8. Mapa das transferências para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais

OE 2018

(em euros)	
AM/CIM	Transferências OE/2018
AM de Lisboa	552 389
AM do Porto	711 660
CIM do Alentejo Central	232 966
CIM da Lezíria do Tejo	178 830
CIM do Alentejo Litoral	134 693
CIM do Algarve	202 511
CIM do Alto Alentejo	224 158
CIM do Ave	219 945
CIM do Baixo Alentejo	259 185
CIM do Cávado	173 885
CIM do Médio Tejo	219 910
CIM do Oeste	159 304
CIM do Tâmega e Sousa	282 509
CIM do Douro	306 210
CIM do Alto Minho	224 105
CIM do Alto Tâmega	150 281
CIM da Região de Leiria	173 349
CIM da Beira Baixa	144 857
CIM das Beiras e Serra da Estrela	326 328
CIM da Região de Coimbra	297 714
CIM das Terras de Trás-os-Montes	218 312
CIM da Região Viseu Dão Lafões	245 153
CIM da Região de Aveiro	174 862
<i>Total geral</i>	5 813 116

OE 2019

Mapa — Transferências para áreas metropolitanas e associações de municípios

(em euros)	
AM/CIM	Transferências OE/2018
AM de Lisboa	576 394
AM do Porto	742 588
CIM do Alentejo Central	243 091
CIM da Lezíria do Tejo	186 602
CIM do Alentejo Litoral	140 546
CIM do Algarve	211 312
CIM do Alto Alentejo	233 900
CIM do Ave	229 504
CIM do Baixo Alentejo	270 449
CIM do Cávado	181 442
CIM do Médio Tejo	229 467
CIM do Oeste	166 227
CIM do Tâmega e Sousa	294 787
CIM do Douro	319 518
CIM do Alto Minho	233 845
CIM do Alto Tâmega	156 812
CIM da Região de Leiria	180 883
CIM da Beira Baixa	151 153
CIM das Beiras e Serra da Estrela	340 510
CIM da Região de Coimbra	310 652
CIM das Terras de Trás-os-Montes	227 799
CIM da Região Viseu Dão Lafões	255 807
CIM da Região de Aveiro	182 461
<i>Total geral</i>	6 065 749

Fonte: Lei do Orçamento de Estado para 2018 e Proposta de Lei do OE2019.

Nota: em 2018, para as AM, crescem € 1480 994 para Lisboa e € 1 176 123 para o Porto, a título de Financiamento das Autoridades de transportes. Para as AM, crescem €1 147 980 para Lisboa, € 912 420 para o Porto, e € 3 000 000, 00 a título de Financiamento das Autoridades de Transportes (Fundo para o serviço Público de Transportes). Ver Lei n.º 52/2015, de 9/6, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros.

Anexo 9. Relatório do Orçamento do Estado para 2019

«Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2019 Descentralização e reforço da autonomia e do poder local

(...)pág.: 26 e 27

O Programa do Governo elegeu como prioridade a transformação do modelo de funcionamento do Estado, com a descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais enquanto órgãos mais próximos das pessoas. Dá-se, assim, expressão aos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

Sendo os municípios a estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, foi consagrado no Programa do Governo o alargamento da respetiva participação em diversos domínios, designadamente na educação, respeitando e reforçando a autonomia pedagógica das escolas, na saúde, transportes, cultura, habitação, proteção civil, segurança pública e ação social.

No que concerne às freguesias, sendo estas as autarquias locais cujos órgãos se encontram mais próximos das pessoas, o Governo preconiza a afirmação do seu papel como polos de democracia de proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos. Pretende-se, também, assim, contribuir para o desenvolvimento do interior e para a coesão territorial. Nesse sentido, transferem-se para as freguesias novas competências até agora da responsabilidade dos municípios.

A concretização dos termos em que se processará a transferência das competências foi aprovada pela Lei-quadro (Lei nº 50/2018, de 16 de agosto) e pelos decretos-lei sectoriais, os quais, para além de preverem os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários para o exercício das mesmas, preveem um período transitório de aplicação para que a transferência de poderes entre os organismos envolvidos se opere sem afetar a eficiência e eficácia pretendidas.

A transferência de atribuições e competências preserva e reforça a autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais, garante a qualidade, a universalidade e a igualdade de oportunidades no acesso aos serviços públicos, contribui para a coesão territorial e promove uma melhor gestão pública.

O Orçamento do Estado para 2019 consagra as normas que permitem a transferência para o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) das verbas necessárias ao exercício das novas competências pelas autarquias locais ao abrigo da respetiva Lei-Quadro e dos diplomas sectoriais, assegurando a estabilidade do financiamento para o exercício das novas atribuições.»

Fonte: Ministério das Finanças: Relatório do OE 2019.

Anexo 10. Comunicado da Presidência da República

“Presidente da República promulga onze diplomas do Governo sobre descentralização

1. Quando a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais foi aprovada pela Assembleia da República e submetida a promulgação, o Presidente da República sublinhou a necessidade de se analisar, caso a caso, os diplomas que o Governo viesse a aprovar para a sua execução.

2. Recebidos onze diplomas, verifica-se que todos eles obtiveram o acordo da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, confirmado pelo seu Conselho Geral de 6 de novembro.

3. Por outro lado, a sua aprovação coincide no tempo com a discussão do Orçamento do Estado para 2019, devendo assim permitir ao Parlamento assegurar a adequada transferência de verbas com a prevista transferência de competências, nomeadamente através do Fundo de Financiamento da Descentralização.

4. Acresce que, até 2021, data final prevista para a efetivação destas transferências, se realizarão eleições legislativas em 2019, o que permite aos autarcas, partidos políticos e, sobretudo, ao Povo Português, através do voto, terem uma oportunidade de expressar a sua opinião sobre a presente matéria.

5. Nestes termos, o Presidente da República promulgou os seguintes diplomas do Governo:

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para as entidades intermunicipais no domínio da promoção turística.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários.

- Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão.

- Concretiza o quadro de transferência de Competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização.”

Fonte: Presidência da República, consulta do portal em 2018.11.08

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT